



移民たちの 太平洋

—太平洋諸島をめぐる人の移動と国際制度—

International Migration in the Pacific Islands Region: Networks,
Regionalism, and Institutions

黒崎岳大・今泉慎也：編

移民たちの太平洋

——太平洋諸島をめぐる人の移動と国際制度——

黒崎岳大・今泉慎也 編

アジア経済研究所

書名：移民たちの太平洋——太平洋諸島をめぐる人の移動と国際制度——
編者：黒崎 岳大（くろさき たけひろ）・今泉 慎也（いまいずみ しんや）

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



本書は、**第三者の出典が表示されている箇所を除き**、①**出典を明示すること**、②**内容を改変しないこと**を条件に、どなたでも転載・複製・公衆送信など自由に利用できます。商用利用も可能です。出典の記載例は以下をご参照ください。

〈出典の記載例〉

出典：「移民たちの太平洋——太平洋諸島をめぐる人の移動と国際制度——」(アジア経済研究所, 2023)(該当ページの URL 表記, または該当ページ URL へのリンク)。

・第三者の権利を侵害しないようご注意ください

第三者が著作権を有しているコンテンツや、第三者が著作権以外の権利（例：写真における肖像権、パブリシティ権等）を有しているコンテンツについては、特に権利処理済であることが明示されているものを除き、利用者の責任で、当該第三者から利用の許諾を得てください。

・免責について

アジア経済研究所は、利用者が本書を用いて行う一切の行為（本書を編集・加工等した情報を利用することを含む）について何ら責任を負うものではありません。また、本書は、予告なく変更・移転・削除等が行われることがあります。

・作品利用時の連絡について

可能であれば、本書を利用された旨を下記までご連絡ください。

アジア経済研究所 学術情報センター 成果出版課

Tel : 043-299-9538 / E-mail : aib@ide.go.jp

はしがき

2020年1月、中国・武漢を発生源とする新型コロナウイルスの流行が世界中を駆けめぐり、世界各地でパンデミックを引き起こしていった。その猛威はとどまるところを知らず、2021年末には新たな変異種が出現し、数次の大流行が日本を含む各地で広がった。太平洋島嶼国も例外ではない。太平洋島嶼地域は歴史的には感染症の拡大によって人口が激減した経験があり、島嶼国の多くは2020年2月から3月にかけて直ちに国境を閉鎖し、海外からの航空便や船便の寄港を認めない、という極めて厳しい政策をとった。その結果、フランスやアメリカの海外領土の島々と比して、2021年上半年における島嶼国の感染者数はいずれもほぼ1桁にとどまり、どの国も水際対策が成功したものと思われた。しかしながら、新型コロナウイルスの流行は収まることがなく、その後も変異種を発生させながら、世界各地に大流行の波が押し寄せた。そのため、1年を過ぎる頃から国内経済に与える影響が厳しくなった。とりわけ、島嶼国の基幹産業である観光業には甚大な影響を与えた。2019年と比べて、2020年5月の訪問者数はどの国も90%以上の減少を示した。島嶼国とオーストラリアをつなぐバージン・オーストラリア航空が経営破たんし、各地の観光業者も従業員のリストラを余儀なくされた。さらには、インドネシアと国境を接するパプアニューギニア、インドとの交流が盛んなフィジーなどでは市内でのパンデミックが発生し、脆弱な医療体制を逼迫させる事態に陥った。2021年後半になると、比較的感染者の少ないニュージーランドからの観光客を受け入れるトラベルバブル政策がクック諸島やニウエなどでとられたほか、フィジーのナショナルフラッグであるフィジー・エアウェイズが主要国際空港への乗り入れを再開するなど、「ポスト・コロナ」ないしは「ウィズ・コロナ」に向けた政策が打ち出されたが、観光客の復活までには程遠い状況である。

本書は日本貿易振興機構アジア経済研究所が実施した「太平洋島嶼国における人の移動と国際制度」研究会（主査：黒崎岳大、2019～2021年度）の成果をま

とめたものである。本書で示されるように、太平洋島嶼地域においてはさまざまな人、さらには企業や国際機関など多様なアクターが地域内外を移動し、送出国たる島嶼国のみならず、島嶼国出身者を受け入れる側のオーストラリア、アメリカなどの社会の政治・経済に大きな影響を与えている。本研究会の目的は、太平洋島嶼国における人の移動と、それに関わる国際協力・国際制度の変容をめぐるダイナミズムを捉えることにある。

しかしながら、上述のように、2020年1月より新型コロナウイルス感染症の流行が本格化し、対象国のすべてにおいて日本人を含む海外からの渡航者の厳しい入国制限措置（事実上の入国禁止）がとられたほか、日本国内での対面による研究会の開催が困難となった。人の移動が停止した状況のなかで人の移動を研究するという苦しい立場におかれたが、本研究会の委員はこれまで蓄積してきた調査データや先行研究などの文献の整理を進めるとともに、感染症流行のなかで日常化したオンラインなど新たなツールを利用したインタビューを実施するなど、さまざまな手段で困難な状況を乗り越えてきた。委員それぞれが困難な状況のもとで研究活動を継続し、無事に完遂できた今となつては、さまざまな障壁を乗り越えて太平洋島嶼地域を移動する移住者たちが抱える苦悩など、その内面に近づけたのではないかとさえ感じているほどである。

本書は太平洋島嶼地域を行き交う人びとが実践してきた「移動」という経験のなかで、利用されあるいは障害となってきた国境、移民の受け入れに関して受入国側が設定した諸制度、または国際的な取り決めが、彼らの生活や彼らの移民仲間、母国の政治経済にどのような影響を与えているかについて考察している。さまざまな脆弱性を抱える移民の実態を掘り起こす一方、さまざまな規制や制約に応じて戦略を練り直しながら自己実現を図ろうとする、移民のたくましい存在としての側面にも目を向けている。

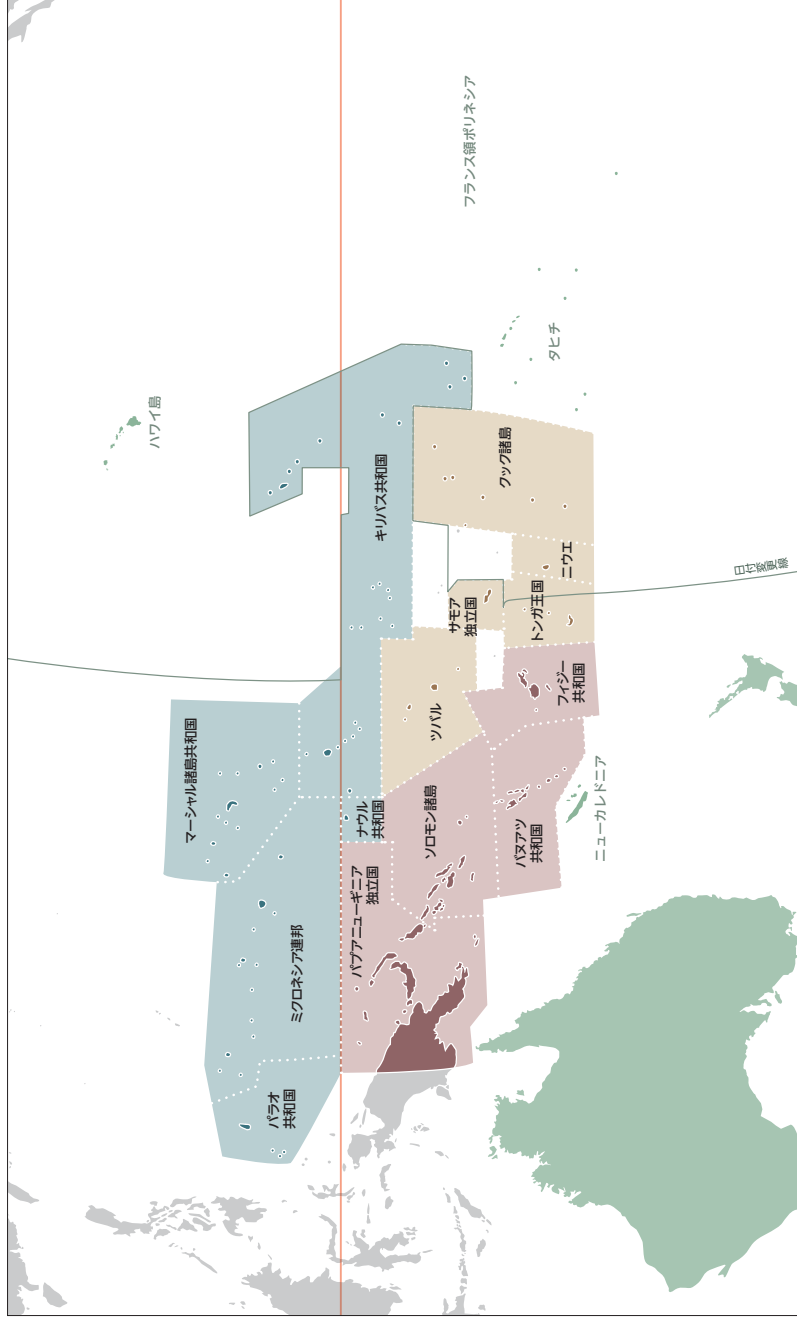
本研究会は、文化人類学に代表される太平洋島嶼地域の研究者、および他の地域を専門としつつも比較法学、国際関係論等の視点から太平洋島嶼国をめぐる政治・経済について調査を進めた研究者によって構成されている。国際関係論等の立場から提示される現代社会における人の移動に関わる国際制度をめぐる議論と、

太平洋島嶼国でのフィールド調査経験の豊富な地域研究者が紹介する，他地域と比べてもユニークな人の移動をめぐる具体的な事例を突き合わせることで，この地域における人の移動をめぐる問題や背景をより立体的に捉えることができたのではないかと考えている。「コロナ禍」を乗り越え，太平洋島嶼国の人びとは再び動きだし，新たな物語を紡ぎ始めている。本書が，太平洋島嶼地域における人の移動の新たな展開を理解する一助となれば幸いである。

2023年3月

編者

太平洋島嶼国



(出所)『太平洋島嶼国 国旗と概要』Pacific Islands Centre (PIC) より引用。

目次

はしがき i

口 絵 太平洋島嶼国

序 章 太平洋島嶼国における人の移動と国際制度をめぐるダイナミズム

黒崎岳大・今泉慎也 1

第1節 太平洋島嶼地域における人の移動をめぐる歴史的背景 2

1-1. 欧米諸国との接触に伴う島嶼国社会の変容

——植民地支配から独立・自治の時代—— 3

1-2. 太平洋島嶼地域内部における変容——PIFの形成と拡大—— 6

1-3. 域外国から向けられた太平洋島嶼国への新たな関心とその要因 9

1-4. 域外国からの新たな関心の高まりに伴う太平洋島嶼国の政治・経済・社会の変化 11

第2節 太平洋島嶼地域の人の移動に影響を与える諸要因 14

2-1. 「とどまらせる障壁としての国境」と「乗り越えるための優遇政策」 15

2-2. 太平洋島嶼国出身者による先進国への移動の誘因と限界 17

2-3. 太平洋島嶼国にやってくる人びとの思惑と現実 21

第3節 人の移動を規律する制度 23

3-1. 人の法的カテゴリー 24

3-2. 外国人の就労のための諸制度 25

3-3. 植民地主義と移住の軍事化 27

3-4. 地域主義と人の移動 28

第4節 本書の構成 29

第1章 域外国との政治交流の活発化と地域統合の変容

黒崎岳大 37

はじめに 37

第1節 2010年代の太平洋島嶼地域の地域統合をめぐる動き 40

1-1. 域外国との政治交流の活発化とPIF中心の地域統合への加速化

——2010年代前半—— 41

1-2. 各国で相次ぐ長期政権の交代とサブリージョナリズムの台頭

——2010年代後半—— 48

第2節 域外国との政治交流の活発化をめぐる各層の反応とその変化	54
2-1. 各国政治指導者	
——「地域リーダー」意識の醸成から自国の代表としての意識の欠如へ——	55
2-2. 地域国際機関官僚	
——実力をもった「地域エリート」から閉ざされた専門職利益団体へ——	57
2-3. 市民	
——島国の存在感拡大への期待から「地域エリート」に対する不信感の形成へ——	60
おわりに	65

第2章 地域としての「太平洋」

——越境労働移動をめぐる制度構築とネットワーク形成を通じて——

小柏葉子 69

はじめに 69

第1節 越境労働移動の歴史的経緯 71

1-1. ニュージーランドへの越境労働移動 71

1-2. オーストラリアへの越境労働移動 73

第2節 国家間の越境労働移動制度の構築 75

2-1. 認定季節雇用者(RSE)制度 75

2-2. 太平洋オーストラリア労働移動制度 76

2-3. 越境労働移動制度の構築プロセス 78

第3節 越境労働者によるネットワークの形成 82

3-1. 本国のコミュニティとのネットワーク 82

3-2. 受入国のオールドカマーとのネットワーク 85

3-3. 受入国における他の越境労働者とのネットワーク 86

3-4. 受入国の地元コミュニティとのネットワーク 87

おわりに 89

第3章 多民族国家オーストラリアの太平洋島嶼移民

——ニューサウスウェールズ州ポリネシアン移民の社会経済的地位——

畝川憲之 95

はじめに 95

第1節 多民族国家オーストラリア 97

1-1. 多民族国家オーストラリアの成り立ち	97
1-2. オーストラリアの人口構成	99
第2節 太平洋島嶼移民の概要	100
2-1. 太平洋島嶼移民の歴史	100
2-2. 太平洋島嶼移民の近年の動向	105
第3節 太平洋島嶼移民の社会経済的地位	
——ニューサウスウェールズ州のポリネシアン社会の事例より——	110
3-1. 移民第1世代の社会経済的地位	110
3-2. 移民第2世代以降の社会経済的地位	115
おわりに	118

第4章 アメリカ法からみたミクロネシアの法的空間 ——未編入領土の福祉格差と平等保護——

今泉慎也 123

はじめに	123
第1節 ミクロネシアにおける人の移動——アメリカとの特別な関係を中心に——	125
第2節 未編入領土をめぐる論争	127
2-1. 「未編入領土」とは何か？	127
2-2. 「島嶼事件」再考論	130
第3節 福祉国家アメリカから取り残された島嶼地域	134
3-1. 未編入領土における公的扶助制度の格差	134
3-2. アメリカ在住のCOFA市民における公的扶助受給資格の問題	139
第4節 平等保護と文化的権利は対立するか？	142
4-1. 格差是正の基盤としての平等保護	142
4-2. 平等保護原則と文化的権利は対立するか	142
おわりに——アメリカ法からみたミクロネシアの法的空間——	145

第5章 中国からの移住先としてのトンガ王国

北原卓也 149

はじめに	149
第1節 トンガ王国と移民	150
1-1. 移民を送り出す国としてのトンガ王国	150

1-2. トンガにおける移民の受け入れ状況	153
1-3. 移民に関する法律	158
第2節 中国とトンガ	161
2-1. 二国間関係史	161
2-2. トンガ国内における中国系移民に対するイメージ	164
第3節 トンガで働く中国系移民	167
3-1. 中国系移民とビジネス	167
3-2. 多様化する中国系移民の事例	169
おわりに——トンガにおける中国系移民の今後——	174

第6章 ミクロネシアにおけるフィリピン人移民 ——アメリカの移民政策・移民法の影響を中心に——

知花いづみ・今泉慎也 179

はじめに	179
第1節 アメリカの移民政策・移民法とフィリピン人	185
1-1. 移民と非移民	185
1-2. アメリカの移民政策・移民法の変遷 ——フィリピン人移民の地位を中心に——	187
第2節 グアムのフィリピン人	190
2-1. 背景——ミクロネシアとフィリピン——	190
2-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人	192
2-3. 法改革の影響——市民となったフィリピン人——	194
第3節 北マリアナ諸島のフィリピン人	195
3-1. 背景	195
3-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人	196
3-3. 法改革の影響	197
第4節 パラオのフィリピン人	200
4-1. 背景——外国人労働者に依存するパラオ——	200
4-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人	202
4-3. 自由連合協定との関係	207
おわりに	210

資料 太平洋島嶼地域における人の移住の概況

今泉慎也 215

第1節 移住する太平洋島嶼地域の人びと 215

第2節 送 金 217

第3節 太平洋島嶼地域に移住してくる人びと 217

執筆者一覧

略語一覧

COFA	Compact of Free Association	自由連合協定
CROP	Council of Regional Organization in the Pacific	太平洋地域組織協議会
FAS	Free Association States	自由連合諸国
MPS	Micronesian Presidents' Summit	ミクロネシア大統領サミット
MSG	Melanesian Spearhead Group	メラネシア・スピアヘッド・グループ
PACER	Pacific Agreement on Closer Economic Relations	太平洋経済緊密化協定
PALM	Pacific Islands Leaders Meeting	太平洋・島サミット（日本・太平洋諸島フォーラム首脳会議）
PALM	Pacific Australia Labour Mobility Scheme	太平洋オーストラリア労働移動制度
PICL	Pacific Islands Conference of Leaders	太平洋諸島リーダーズ・コンファレンス
PICTA	Pacific Island Countries Trade Agreement	太平洋島嶼諸国貿易協定
PIDF	Pacific Islands Development Plan	太平洋諸島開発計画
PIF	Pacific Islands Forum	太平洋諸島フォーラム
PLG	Polynesian Leaders Group	ポリネシア・リーダーズ・グループ
PREP	Pacific Regional Environment Programme	太平洋地域環境計画
PSWP	Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme	太平洋季節労働者試験的制度
RSE	Recognized Seasonal Employer Scheme	認定季節雇用者制度
SPC	South Pacific Commission	南太平洋委員会
SPF	South Pacific Forum	南太平洋フォーラム
SPTO	Pacific Tourism Organization	
SWP	Seasonal Worker Programme	季節労働者プログラム
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs	国連経済社会局
USP	University of the South Pacific	南太平洋大学

太平洋島嶼国における人の移動と 国際制度をめぐるダイナミズム

黒崎 岳大・今泉 慎也

近年、太平洋島嶼地域は、鉱物・漁業・森林資源の開発を通じてグローバルな経済との結びつきを格段に強めてきた。また、アメリカ、中国など域外大国の外交政策の変化に伴い、同地域に対する地政学的な関心も高まってきた。その結果、国際関係において太平洋島嶼地域のプレゼンスも高まっている。しかしながら、国レベルでみた場合、多資源からの恩恵を受ける国は少数であり、ほとんどの島嶼国は先進国などからくる観光客のもたらす外貨と、自国の海外移民が先進国からもたらしてくれる送金に依存している（小林 1994; 黒崎 2016b）。すなわち国境を越えて移動する人びとの存在によって、島嶼国の政治・経済の基盤が成り立っているのである。そしてこの国境を越える人びとの動きに大きな影響を与えているものとして注目すべきは、移民社会などを媒介とした人的交流ネットワークであり、国を越えた協力体制のなかで人びとの移動を管理するために整備された国際的な制度の存在である。

島嶼国住民たちが国境を越えて移動するといっても、闇雲に新天地に向かうわけではない。教育や労働の目的で移住する際には、オーストラリア、ニュージーランド、アメリカなどに先に移り住んだ仲間たち、すなわち移民たちの存在が重視される。彼らが現地社会との間に培ってきた人的交流を頼り、就職先や居住先を紹介してもらうのである。そして移民先で得た賃金は故郷の家族に送金され、家族および母国の経済を支えることになる。移民社会は、島嶼国住民と移住先の先進国との間で、人やモノ、金などを円滑に行き来させるための媒体として役立っているのである。しかしながら、そこは別の独立国である。島嶼国と移住先の間には明確に国境が引かれ、両国間には政治・経済面で制度的な垣根や区別が存

在する。同じ国の都市と地方の関係であれば、地方住民が故郷の仲間を頼って都市に出てきたとしても、都市生活に適応できなければ、そのまま地元に戻ればよいであろう。しかしながら島嶼国住民の場合は、そう簡単ではない。移住先の先進国に移り住むには、労働ビザなどを入手しなければならない。また入国が許されても、移民社会に頼れるからといって移住先の言葉や文化の壁は極めて大きい。さらに先進国での生活に適応できないとなった場合でも、帰郷のための費用も掛かるため安易に戻ることもできない。その結果、移住者のなかには現地で安定した生活を確立することができず、ホームレスになるケースもみられ、現地の社会保障政策や治安維持上の課題と成り得る。島嶼国住民の先進国への移動について、国境管理などの手続き制約があるのはもちろんのこと、移住に伴うさまざまなリスクが存在することも認識されていて、それが精神的な面での障壁となり、安易な移動を抑制しているともいえるであろう。今次のコロナ禍による人の移動が阻害される事態のなかで、移住者が脆弱な立場におかれていることが改めて認識されたほか、そのようなネットワークや国際制度など移住をめぐる課題が顕在化してきたのである。

この序章では、各章をみていく前提として、太平洋島嶼国の形成期から建国初期といえる2000年代までの人の移動をめぐる動向を振り返り、今日の太平洋島嶼国における人の移動が、人びとや国家にどのように影響を与えているかを整理し、それぞれの人の移動に伴う現象が各章の問題にどのように関わっているのかを検討していく。

1 太平洋島嶼地域における人の移動をめぐる歴史的背景

太平洋島嶼地域における人の移動には諸相がある。欧米諸国をはじめとした域外社会の住民たちが太平洋島嶼国に進出することもあれば、島嶼国の住民が同じ域内の国々の間を移動することや、域外国へと進出していくこともある。また進出の仕方も、ビジネスなどを目的とした単身での一時滞在の場合から、故郷を捨てて家族全員で新たな新天地に移り住む移民のケースもある。本書において「人の移動」とは、さまざまな背景をもった人びとが、それぞれの目的に応じて島嶼

国の域内外を行き来することを広く意味するものとして捉えている。また「人」は原則として自然人を意味するが、政府や企業などが介在して移動が生じる場合を含めている。就労や教育などを目的とする個人の移動に加え、企業による経済活動や政府機関のエージェント（官僚、政治家）による政治交流も含むものとして考えている。別の言い方をすれば、島嶼地域の人や組織が、域外国の企業や国際機関と交流をもつということも、広義の「人の移動」に伴う現象として考えることとしたい。

1-1. 欧米諸国との接触に伴う島嶼国社会の変容 ——植民地支配から独立・自治の時代——

欧米諸国との接触以後の大規模な交流が本格化したのは、アジア・アフリカ地域の植民地分割を終えた19世紀以降といえるだろう。この時期、太平洋に散在する島々はイギリス、フランス、アメリカ、ドイツなどによって植民地支配下におかれていった¹⁾。植民地経営においても各国で異なる形がとられた。なかでもイギリスは人種や民族に関わらず、帝国内での自由な移動や居住が認められていた（秋田 2012）。これは植民地とされた島々の住民にも与えられていたので、イギリス植民地の島々の住民は教育や労働を求め、イギリス本国以外にもオーストラリアやニュージーランドに移り住んだ。こうした島々から移り住んだ人びとが各地で形成した移民社会は、独立後も島々と先進国との関係を結び付ける基盤となっている。

一方で、イギリスの植民地であった他のアジア・アフリカ地域からも太平洋の島々に移住が行われた。たとえば、製糖業における労働力が求められたフィジーには、イギリス植民地であるインドから大量の労働移民が流入し、農村部にインド系住民のコミュニティが形成された。このインド系住民が、その後フィジー社会の経済界に力をもち、政治や軍部で影響力を維持していたフィジー先住民との

1) 太平洋諸島地域で最も広い植民地を有していたイギリスは、オーストラリアやニュージーランドに加えて、フィジー、トンガ、ソロモン諸島などを植民地あるいは保護国として施政下においた。一方、フランスもニューカレドニアやタヒチを含むフランス領ポリネシアなどを獲得していく。この両国に遅れて進出したのが、アメリカとドイツである。アメリカはスペインから獲得したフィリピンを拠点にグアムを領有し、ハワイ王国を保護国化し、のちに併合した。一方、ドイツもニューギニア島北部やサモア諸島、ミクロネシアの島々を植民地に組み入れていった。

間で、建国後も権力争いが行われ、しばしばクーデタによる政権転覆が行われてきた。この意味でもフィジーの事例は、イギリス植民地時代の移動・居住の自由という制度が、独立後の政治や経済に影響を与えている証左といえよう。

第一次世界大戦後、敗戦で植民地を失ったドイツに代わり、赤道以南のドイツ領はイギリスおよびその代理者として、オーストラリアまたはニュージーランドの管理下におかれた。また赤道以北のミクロネシアの島々は、日本の委任統治領として南洋群島となった。さらに第二次世界大戦時には、ミクロネシアからメラネシアにかけて日本軍が占領した。日本の敗戦後、南洋群島は太平洋諸島信託統治領としてアメリカの施政権のもとにおかれ、また赤道以南の占領地はイギリス、オーストラリア、ニュージーランドの施政下におかれた。この結果、太平洋島嶼地域のほとんどはアメリカおよびイギリスの代理者としてのオーストラリア、ニュージーランドの管轄下におかれることとなった。この地域の安全保障を目的とする軍事枠組みであるANZUSにちなんで、太平洋島嶼地域は「ANZUSの湖」と呼ばれる。第二次世界大戦後も太平洋島嶼地域は、実質的に引き続き欧米列強の植民地統治下におかれる状態が続いたといえるであろう。しかしながら、イギリス植民地統治下におかれた島々では、伝統的首長層などの地域のエリート層がイギリス本国やオーストラリアなどで教育を受け、また法制度やビジネス慣習なども英連邦内で共有されていた。このため、英連邦の枠組みのなかにおかれていることを好意的に捉える意見も少なくなかった²⁾。

人の移動という視点で考えるならば、この時代に北半球の島々の多くはアメリカの施政下に、また南半球の島々はオーストラリアとニュージーランドの施政下におかれることとなった。それぞれは政治体制や教育・健康福祉などの政策で、それぞれアメリカおよびオーストラリア、ニュージーランドの行政システムを受け入れる。別の言い方をすれば、太平洋島嶼地域はこの時代に北半球と南半球で制度上異なる文化を歩むことになったのである。

1950年代後半になると、欧米諸国による植民地支配の継続に疑問を呈し、島

2) トンガ人は、イギリスに保護領となり外交権を委ねたものの独立を維持したとして誇りに感じているのに対して、植民地化されたフィジー人は、植民地支配を受けたおかげで、トンガよりも、イギリスによる教育制度やインフラ整備の恩恵を受け、発展できたと上位意識をもっているといわれることがある。トンガとフィジーを対比するこの言説は、イギリスと太平洋島嶼国との間のアンビバレントな関係を示している。

島嶼地域の自治や独立を望む住民たちの声が高まった。この自治・独立運動に大きく影響を与えたのが、外部社会の人びととの接触である。第二次世界大戦期に戦場となったパプアニューギニアやバヌアツなどでは、欧米の植民地支配の打倒を唱えて台頭した日本に対抗する欧米側の主力兵士のなかに黒人などが多く存在することが直接に認識されたことで、自分たちが欧米の施政下におかれ続けることに疑問を感じるようになった。また、第二次世界大戦後に自分たちが暮らす太平洋海域で核実験が実施されたが、宗主国側は各国が互いの植民地での政策には不干渉の立場を堅持したため、核実験による地域の汚染が協議されることはなかった³⁾。その一方で、この核実験に反発するように世界各地の人びとが太平洋を訪れ反核運動で協力した。こうした外部の人びととの接触を通じて、宗主国への反発意識をもつ島嶼住民たちが増加していき、1962年の西サモア（現在のサモア独立国）を皮切りに、1970～1990年代にかけて島嶼地域は次々と独立を果たしていった。島嶼国の自治・独立意識の高揚はまさに外部社会からやってくる人びととの交流の賜物ともいえる。

こうした独立を求める島嶼地域の動きに対し、旧宗主国側である欧米諸国は、独立阻止のために武力を使って押さえ付けるというよりは、むしろ独立を支援する動きさえみせた。その理由として、欧米諸国はアジア・アフリカ諸国の独立時に紛争を経験し、大きな経済負担を被ったことがある。また、宗主国であるイギリスやアメリカは、島嶼国が武力紛争を経て独立した場合、ソビエト連邦を中心とする社会主義陣営が独立後の政府に近づき、その勢力を拡大することを懸念したのである。むしろ円満な形で独立を許すことで、独立後も島嶼国の政治・経済に大きく関与しようと考えたのである。言い換えれば、植民地社会が独立後に外部社会と接触・友好関係を深めることによって、本国または旧宗主国との依存関係が後退することを恐れたのである。

旧宗主国側の思惑どおり、独立を果たした島嶼国においては国内の行政システムや法制度は未整備な状況のままであり、独立が用意周到であったとは言い難い。そのため、旧宗主国のそうした制度やシステムをそのまま利用することで、急ご

3) 第二次世界大戦後、太平洋島嶼地域の開発を議論するため、欧米の宗主国は地域国際機関として南太平洋委員会（SPC）を結成したが、SPCでは宗主国の植民地政策と絡むような政治的な問題は話し合わないといわれた。

しらえに国家としての体裁を作り上げていったと言わざるを得ない⁴⁾。結果として、ほとんどの島嶼国は独立後も旧宗主国に政治・経済・社会などあらゆる面で影響を受け続けることになる。たとえば、イギリス統治下にあった島嶼国は、政治面では英連邦に加盟したほか、イギリスの法体系を継承し、裁判官や司法長官なども自国民ではない他地域の英連邦諸国出身者から採用された。また経済面においても、島嶼国の製品の市場となるオーストラリアやニュージーランドとの間で、関税に関する優遇措置がとられてきた。もちろん政治制度や経済のネットワークは植民地時代からの実務・慣行が受け継がれたという面も大きい。太平洋に散在する小さな島嶼国にとって、高等教育や労働機会を得るためには、ANZUS諸国が構築した航空網に依存せざるを得なくなり、島嶼国の住民の移動という点からも先進国との結びつきは強まった。こうして独立以降も島嶼国は旧宗主国の政治や経済に依存する状態が続いた。

1-2. 太平洋島嶼地域内部における変容——PIFの形成と拡大——

島嶼国側も旧宗主国への過度の依存状況から脱するため、その対応策は考えていた。1971年に太平洋を共有する島嶼国同士で協力し合う地域協力機構として結成された、南太平洋フォーラム（South Pacific Forum: SPF）である。SPFは、フィジーのカミセセ・マラ（Ratu Sir Kamisese Mara）首相の提唱のもと、独立した島嶼国が核となり、地域の問題を協議し、団結して対応していくための組織として作られた。それまでの旧宗主国と旧植民地国というバイの関係が中心であった島国の政治が、SPFの成立により年一度の年次会合で各国首脳が一同に会し、地域全体でマルチ外交を行う体制を作り出した。同年次会合では、太平洋で欧米諸国によって実施されてきた核実験への非難決議や欧米諸国との貿易協議を行うことで、国際社会に対して共同歩調をとり協議に臨むというグループで対抗していく戦略を示した⁵⁾。1970～1980年代前半にかけて独立した島嶼国が次々に加

4) 小林泉と東裕はこうした十分に独立に向けて社会が成熟しきっていないなかで独立していった島嶼国のことを「強いられた国民国家」と称している（小林・東 1998）。

5) ただし、SPFの場合は完全に島嶼国だけの組織ではなかった。すなわち、その内部に加盟国としてオーストラリアおよびニュージーランドという地域における先進国を内包していた。両国が参加した理由として、核実験に対して批判的な態度を共有している点や、SPFが島嶼国のみでは財政的に維持していくのが困難であったことなどが挙げられる。

盟・拡大していったこともあり、SPFは島嶼国主導のマルチ外交のための組織として機能してきた。オーストラリア、ニュージーランド両国も、SPFの原加盟国であったが、表面上は島嶼国側のオーナーシップを尊重するとし、自分たちの主張を前面に押し出すことは控えた⁶⁾。

このように1970年代までの加盟国は、イギリスの植民地時代から独立後もオーストラリアやニュージーランドの影響を受けてきたという歴史的経験を何らかの形で共有してきた国々であった。そのため、年次会合で交わされる議論などでも互いが肌感覚で理解し合え、問題意識を共有し合える関係であった(Boyce and Herr 1974)。ところが1980年代後半になると、こうした英連邦内でのグループという意識が大きく変化する事態に直面することとなる。アメリカの施政下にあった北半球の国々のSPFへの参加である。アメリカが施政権を有する太平洋諸島信託統治領(Trust Territory of the Pacific Islands)から独立したミクロネシア諸国が加盟するなかで、その加盟国の領域も赤道以北にまで広がっていった。

このため、ミクロネシア3国の主張もあり、2000年にSPFは太平洋諸島フォーラム(Pacific Islands Forum: PIF)に改称された。このことは、単に加盟国の区域の拡大だけを意味するものではない。SPFという旧イギリス植民地およびオーストラリア・ニュージーランドの管理下におかれた島嶼地域という枠組みのなかにある国々で設立された地域協力機構(SPF)が、こうした歴史的な共通経験をもたないミクロネシア諸国をも含む地域協力機構(PIF)に拡張されていったという意味を含んでいる。実際に、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオは、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドの施政下におかれた経験はなく、信託統治領から独立し、独立後もアメリカと自由連合協定を結んだ。メディアなどは、この協定の特徴を伝える場合、ミクロネシア3国が軍事権および安全保障に関する外交権をアメリカに委ねる代わりに、経済援助の提供を受ける点を強調している。しかし、これら3国の国民の視点からみた場合に極めて大きな特徴は、これら諸国の国民は自国のパスポートを有しているだけで、アメリカへの入国・移動、居住、労働の自由を与えられるという点である。この特徴を強調するあま

6) もっとも、両国にとっては1973年に最大の貿易相手国であったイギリス本国がヨーロッパ共同体(EC)に加盟し、貿易上の優遇が受けられなくなったことで構造不況を迎えており、SPFの問題にまで関与しきれなかったという面もあった。

り、ミクロネシア3国はアメリカの内国的な扱いを受けているとみなされることもあるが、これら諸国の首脳の間にはそれを自認し、むしろ当然視する発言もしている⁷⁾。

ミクロネシア3国が加盟する過程においては、アメリカとの自由連合協定を締結し、国家予算の半分近くに及ぶ経済支援を受けている点を捉えて、これら諸国のSPFへの加盟に否定的な姿勢を示す加盟国もあった。しかし、協議を重ねるなかで同じ太平洋を共有する独立国であるという点が重視され、ミクロネシア3国の加盟は了承された。その後、ミクロネシア3国と既存の加盟国の間で互いに歩み寄る姿勢が示された。具体的にはミクロネシア3国の加盟を尊重する姿勢を示すため、ミクロネシアにとって大きな問題である、マーシャル諸島・ビキニ環礁でのアメリカの核実験による被害補償の問題などを年次会合において毎回取り上げ、コミュニケには加盟国が共同してアメリカや核兵器保有国に兵器の廃絶や被害者補償の促進を求める旨を記した。一方、ミクロネシア3国側も、SPFへの加盟に際して、既加盟国との関係強化を進めるため、既加盟国が導入している社会制度を一部受け入れていった。その一例として挙げられるのが、マーシャル諸島による南太平洋大学 (University of the South Pacific: USP) のマジュロキャンパスの受け入れである。自由連合協定国である同国は教育制度についてアメリカ型教育プログラムを導入しているが、SPFに加盟する過程において、アマタ・カブア (Amata Kabua) 大統領 (当時) はイギリス型教育プログラムを採用する USP のキャンパスを自国に誘致した。その理由として、彼は USP が SPF の高等教育研究機関でもあり、加盟国各地にキャンパスがあることから、自国の若者たちが USP で学ぶことにより、既加盟国の将来の高官たちと同じ教育経験を得られることを指摘している。この発言からもわかるように、ミクロネシア3国側も、SPF への加盟を通じて、アメリカとの関係に完全に傾倒する従来の姿勢から、英連邦加盟諸国が中心の SPF という異なる文化のなかに溶け込んでいこう

7) 2004年5月にアメリカとマーシャル諸島の間で自由連合協定の改定交渉の調印がなされた際に、マーシャル諸島のケサイ・ノート (Kessai Hesa Note) 大統領 (当時) はアメリカとの関係について「我が国はアメリカの安全保障の枠組みの内側にある」と述べ、その結果、アメリカ国内に対して設けられているさまざまな経済支援プログラムを享受できることを示唆した (Marshall Islands Journal 2004/4/3)。

としたのである (Bryant-Takalau and Frazer 2006)。

このようにミクロネシア3国の加盟およびそれを対外的に明示することにもなるPIFへの改称は、それまでの英連邦の政治文化とは異なる文化を内包したことを意味するだけでなく、「太平洋にある英連邦諸国のグループ」から「太平洋の独立国のグループ」へと飛躍しようとすることを表明したということもできるだろう。そして、その動きの背景にあったのも、植民地経験などで別々の歴史を歩んできた地域が、地域協力機構の一員として接触し、共同歩調をとっていくという国境を越えた交流の結果ともいえるのではないだろうか。

1-3. 域外国から向けられた太平洋島嶼国への新たな関心とその要因

このように英連邦に属する太平洋島嶼地域のグループ (SPF) が、太平洋諸島の独立国で構成されたグループ (PIF) へと変容するなかで、2000年代以降、この地域に対する国際社会からの関心が急速に高まった。その原因としては、①地域に存在する鉱物・水産・森林資源に対する周辺諸国からの関心の高まり、②数の論理が重視される国際場裏における地域協力機構としての存在感の上昇、および③米中対立などで注目される地政学的な重要性の認識、が挙げられるだろう (黒崎 2016a)。

まず①に関しては、とくにメラネシア諸国における鉱物エネルギー資源の開発が注目されるようになったことがあげられる。太平洋島嶼国内で最大の国土面積をもつパプアニューギニアでは、2000年代中盤より欧米諸国やアジアの国々が液化天然ガス (LNG) の鉱区の採掘に力を入れ、その結果、2014年からは本格的に同資源の海外輸出の成功に至った。その輸出先は、ほぼ日本と中国である。日本にとっても重要なLNGの輸入相手国であり、LNGの輸入量の約5%を占めている。これら以外にも、ニューカレドニアのニッケルは世界の輸出量の5位以内を常時占めており、ソロモン諸島でも有力なニッケルの鉱区の開発が進められている。また、水産業に関しては、日本国内で消費されるカツオ・マグロの約40%がこの太平洋島嶼国地域の海域で漁獲され、近年では中国や台湾、韓国などの海外からの漁船との間でし烈な漁場をめぐる争いが問題となっている。島嶼国側も自らの海域で漁業を行うこうした国々の漁船に対して、ただ入漁権を与え

るだけではなくなってきた。カツオ・マグロの漁場となる島嶼国は、団結してこれらの水産資源の管理を行う「ナウル協定」を締結し、締結国間で協力して水産資源を求めるアジアの漁業国と交渉を行い、漁船の海域への入船の枠組み制限を取り決めたり、入漁料の引上げを求めたり、入船枠組みの拡大の見返りに自国内への工場の誘致を求めるなどの戦略的な交渉を進めてきた。このように島嶼国側も自らの国内に存在するさまざまな資源の魅力を認識し、それをカードとして欧米諸国やアジアの国々と交渉を進めるようになった（小林 2015）。

次に②であるが、国連などの場における投票を大きく規定していた米ソ冷戦が終結すると、1990年代以降、一国一票の原則が重みを増すようになる。その結果、世界各地で地域グループの組織化が進み、さまざまな議題で共同歩調をとる動きが強まった。各々の国力の大小にかかわらず一票を有することから地域グループへの注目が高まっていく。PIFもオーストラリア・ニュージーランドを含めて国連で14票を有しており、安全保障理事会の非常任理事国選挙やさまざまな国連決議で自分たちの主張に支持を求めて、大国が歩み寄ってきている。1990年代までは、島嶼国との間で首脳会談を行う国々といえば、域外ではアメリカや日本などの限られた周辺ドナー国によるものであった。しかしながら、21世紀に入ると、中国および台湾が各々の外交関係を締結している国と定期的に首脳会議を開催するようになる。それ以外にも、太平洋に海外領土をもつフランスをはじめ、韓国、中東諸国、インドなどが島嶼国との間で首脳会議や外務大臣級の会合を開催してきた。これらの動きはまさに国際場裏における「数の論理」の力が体现されたものといえるだろう。

さらにメディアを中心に強く指摘されているのが、③である。経済大国として力をつけてきた中国は、一帯一路政策を掲げて世界各地のインフラ整備などの経済支援を進めることを、国際社会のなかでアピールするようになってきた。また、その協力体制は軍事面にも向けられ、各国の軍隊との共同訓練などを進めている。とりわけ海洋への進出にも力を入れており、九州・沖縄・台湾・フィリピンボルネオに至る第一列島線内や伊豆諸島・グアム・パプアニューギニアに至る第二列島線などでの制海権の確保などが提示され、2040年にはインド太平洋地域におけるアメリカ海軍の優位を阻止するとしている。近年、中国は太平洋島嶼国との関係強化を進め、たとえば資源国であるパプアニューギニアとの経済開発や軍事

協力の促進を進めた。パプアニューギニアはオーストラリアからの海底ケーブルの設置を中国の支援で実施しようとしたが、アメリカおよびオーストラリアからの関与で阻止された。また2019年には、中国は台湾と国交を有していたソロモン諸島およびキリバスと外交関係を結び、PIF事務局にも資金提供を強めるなど太平洋島嶼国でのプレゼンス強化を進めた。これに対抗するように日本やアメリカは「自由で開かれたインド太平洋構想」を掲げ、民主主義の理念のもとで中国の影響力に対抗するべく経済支援や安全保障の分野で協力体制を強化している。なかでもアメリカは、太平洋島嶼地域の要としてオーストラリアが役割を果たすことを期待している。2021年にはオーストラリア、イギリスおよびアメリカにより、太平洋地域の軍事同盟であるAUKUSが結成されたほか、日本とインドを含めた4カ国でアジア版NATOとも呼べる日米豪印4カ国協力（クワッド）の組織化を進めた。しかしながら、アメリカは近年のオーストラリアの対島嶼国外交に満足せず、従来から力を入れていた赤道以北のミクロネシア諸国への支援強化に加え、フィジーなどの南太平洋の島嶼国との関係強化にも努めている。このように、太平洋島嶼地域はANZUSの湖として安定した秩序のなかにあるというこれまでの認識から、米中対立の最前線として注視されるようになった。島嶼国側はこうした事態を必ずしも完全に否定的には捉えていない。とりわけ政府高官は米中対立が高まるなかで、経済支援を求めることができるアクターが増えることを歓迎し、両者を天秤にかけて協力を求めるしたたかな姿勢も確認されている。

1-4. 域外国からの新たな関心の高まりに伴う太平洋島嶼国の政治・経済・社会の変化

以上の①～③の要因を受けて周辺諸国から太平洋島嶼地域に対する関心が高まったことが、太平洋島嶼国側の政治・経済・社会にも大きな変化をもたらしている。

まず①から生じた動きとして、太平洋島嶼国側に国際社会と対等に交渉ができるのではないかという意識が芽生えたことである。なかでもその意識を強くもつのがパプアニューギニアである。同国は人口も国土面積も太平洋諸島では圧倒的に大きな存在であるが、国土の大部分が手つかずの熱帯雨林であるほか、1000以上の言語集団や民族集団を抱えるため、開発が十分に進まず、1人当たりのGDPが1990年代まではソロモン諸島と並び域内でも極めて低い最貧国に位置づ

けられていた。しかし、21世紀になると、同国に埋蔵されている未開発の鉱物エネルギー資源に欧米やアジア諸国が着目し、次々と同国との接触を開始する。上述のとおり、2000年代半ばにはアメリカおよび日本が協力してLNG開発が進み、2014年からは輸出を開始した。こうした資源開発の進展は、多くの先進国の民間企業による同国への関心につながり、政府高官と接触するためビジネス関係者が同国を訪問する。中国は一带一路政策とも絡めながら、パプアニューギニアとの関係構築を強める。2018年にパプアニューギニアが太平洋島嶼国として初めてAPEC議長国となった際には、中国は同年開催の年次会合会場などの公式施設の建設支援を行ったほか、民間ホテルなどの建設投資を積極的に進めた。旧宗主国ともいえるオーストラリアは中国の積極的な関与を無視することができず、オーストラリア、パプアニューギニア間を結ぶ海底通信ケーブル建設に中国系企業が入札した際には、上述のとおり、それを阻止するために規定の改定を行った。また、オーストラリアは太平洋島嶼地域に対するより一層の支援を表明する「パシフィック・スタートアップ」を打ち出した。これらは、自国の裏庭の安定を維持する意欲を強く示すものであった。

また、パプアニューギニアにおけるLNG開発（PNG LNGプロジェクト）では日本からも多くの企業が参画した。現地の合弁会社である日本パプアニューギニアLNG会社は、アメリカのエクソンモービルとパートナーを組み設立された。パイプラインで運ばれてきたLNGを輸出するためのプラントを千代田化工と日揮が建設し、日本に運ぶために商船三井が大型タンカーを新設するなど、PNG LNGプロジェクトはオールジャパンで取り組まれた。2015年に、安倍総理が現職首相として29年ぶりにパプアニューギニアを訪れた時も、上記企業のトップが引率し、現地企業との間で官民合同セミナーが実施された。こうした周辺諸国の首脳や企業のトップが同国との関係強化を求めるなかで、パプアニューギニア側も、国際社会における自信を深めていく。上述のAPECのホスト国を引き受けたことに加えて、ソロモン諸島など周辺島嶼国への経済支援を開始するなど、国際社会における島嶼国のリーダーとしてふるまうようになり、さらにオーストラリアやニュージーランドに頼らなくても大丈夫という自信すらみせるようになっている。このように資源の開発が進むなかで、その利権を求めて域外国の政府首脳やビジネスマンたちとの交流が進展し、経済支援やビジネス投資も増加

していき、それまで貧しい島嶼国であったパプアニューギニアは、国際社会のなかで自信をつけていくことになったのである。

次に②の政治・経済・社会への影響として、島嶼国首脳や国際機関（およびその官僚）の域外国や国際機関との接触の日常化、およびそれに伴う国際場裏でのプレゼンスの向上が挙げられる。一国一票の原則を背景に、国連をはじめとするさまざまな国際会議において島嶼国が共同歩調をとるようになる。これを受け、域外国や国際機関はその政策や考えに対する支持を取り付けるため、より一層島嶼国に接近するようになり、国際場裏における島嶼国への関心やその重要性が徐々に強まった（Fry and Tarte 2015）。その結果、国連などの国際会議に太平洋島嶼国首脳が招待され、とくに気候変動問題において議長を務めるなど存在感を示す機会も増加した。とはいえ、このことをそのまま個々の島嶼国への関心の高まりとして簡単に結び付けるべきではない。むしろ注目すべきは、島嶼国のさまざまなグループをまとめるPIF事務局をはじめとした島嶼国内に設置された地域国際機関の存在感が急速に高まったことである。これら組織は多くの島嶼国と比較して、整備された官僚組織を有しており、国連や域外国の主要都市にも代表部などの窓口となる事務所を設置し、専門的立場から国際場裏における議論に参加できる担当者が配置されている。これら担当者がたとえば国際機関などの専門的な問題を扱うパネルにおいて小島嶼国の代理として参加し、島嶼国の意見を代弁し、さらに、島嶼国に対してはパネルで行われた議論のポイントを説明する役割を果たしている⁸⁾。こうしたPIF事務局などの地域的な官僚的組織が日常的に他の国際機関と交流をもち、会議の場で発言する機会を増やすことが、プレゼンスの向上につながったといえるだろう。

最後に③の動きとして中国人の急速な影響力の拡大に対する反発、とりわけ市民レベルでの批判的な姿勢をみせる事例が確認されている。上述のとおり、メラネシア地域では、豊富な鉱物エネルギーや水産・森林資源の開発をめぐり、周辺諸国が関与を強めている。とりわけ、中国はインフラ整備に関しては積極的な経済支援・投資を行っている。2019年にソロモン諸島やキリバスが外交関係を台

8) 国際場裏において事務局のプレゼンスが上がっていることについて、むしろ島嶼各国に対して助言を与えるという形で支配的な姿勢を示している、という批判的な意見が一部の国から提起されていた（Firth 2008）。

湾から中国に変更したが、その背景にはこのような中国人によるビジネス面での活発な動きが理由であるといっても過言ではない。ただし、政府間または首脳間の友好関係の強化が、そのまま二国間での緊密な関係の構築や深化につながるとはいい切れない。むしろ市民レベルでは、中国からの新たなビジネス関係者の進出が現地住民の反発につながっている現実がある。中国による経済支援の場合には技術者、建築関係者が支援のひも付きで島嶼国に入ってくるため、中国から来たビジネス関係者がその利益を持ち帰ってしまい、現地にほとんど還元されないという。また、それを契機に現地に進出した中国人が地元企業に深刻な影響を与えることも指摘されている。さらに興味深いのは、同じ中国をルーツとする中国系住民のなかでも、1960年代以前から太平洋島嶼国に移り住み、現地社会にすでに根を下ろしているオールドカマーと、1980年代以降に現地に移り住み、母国との関係を維持し続けているニューカマーとの間に良い関係が構築できない状況がある。むしろオールドカマーにとっては、ニューカマーが引き起こす現地住民とのビジネス上のトラブルが自分たちへの非難につながることに強い懸念を暗示している。実際に、メラネシア諸国においては、中国人とは無関係に発生した民族騒擾のなかで都市部の中国人街が襲われる事件が頻発し、それを避けるため故郷や他国への移住を進める動きがみられた（黒崎 2019）。

2

太平洋島嶼地域の人の移動に影響を与える諸要因

以上のように太平洋島嶼地域の人の移動が活発化することにより、それに対応する形で現地の政治・経済・社会に対して変化を与えてきた。最初の人々の移動は欧米諸国からで、彼らの進出に伴う植民地支配の結果、宗主国側の政治経済システムが島嶼国側の社会に組み込まれ、独立以降も引き継がれていった。第二次世界大戦や戦後の反核問題で域外国の人びととの交流を契機に、独立自治を達成していくものの、政府などに旧宗主国出身者が顧問として雇われ、また島嶼国の役人やビジネスマンも旧宗主国などで教育を受けた結果、独立当初は旧宗主国に依存する状況が続く。これを打破するために島嶼国の首脳たちが団結して作ったのが地域国際機構PIFである。PIFは各国首脳が域外国と対峙するべく共同歩調を

とすることで、域外国と対等に協議する基盤ができていった。21世紀以降、域内での資源開発に伴う域外国のビジネス関係者の進出や、国際場裏におけるさまざまな会合への参加に伴う存在感の向上につながり、島嶼国側は国際社会のなかで自信をつけていったのである。このように人びとの移動の活発化は、太平洋島嶼地域にとって国際社会での自信につながり、さらにさまざまな人びとや国や組織との関係を深めていくことになっている。

それでは人的交流が活発化した現在において、人の移動をコントロールする機能として果たしているものは何であろう。1つには人の行き来を管理する国境および入国管理の存在が挙げられる。国境ができることにより、それまで政治・経済などあらゆる面で宗主国に依存していた島嶼地域の住民が、「独立国家」としての意識を形成し、外交という場を通じて先進国と対峙しながら、自国や太平洋地域としてのアイデンティティを醸成するまでに至っている。ただし国境が形成されることは、当然それまで自由に交流ができた人びとの往来が妨げられることになり、移住した島嶼国出身者に不自由を生じさせる。それを補うために、先進国と島嶼国の間で移民や労働移動に対する優遇政策がとられている場合もある。優遇政策の存在が移住を決断する上で後押ししてくれたとしても、やはり島嶼国住民が先進国をめざすのは、そこで暮らすことに伴うメリットがあるからだ。ただし、移住したすべての住民がこのメリットを享受できるとは限らない。現実の生活は理想とかけ離れている場合が多い。さらには、島嶼国に設けられた国境および入国管理制度は、島嶼国とそれを受け入れる先進国の間だけに存在しているわけではない。アジアなど、他の世界から移住してくる人びともいる。彼らもまたこうした島嶼国の入国管理制度の影響を受け、島嶼国での生活を送っている。

この節では、①島嶼国にみられる国境と優遇政策の特徴、②島嶼国出身者が先進国を向かわせる誘因と限界、および③外部社会から移住してくる人びとの思惑と現実について述べていく。

2-1. 「とどまらせる障壁としての国境」と「乗り越えるための優遇政策」

太平洋島嶼地域の政治・経済を考える上で、他の地域と異なる特徴としてしばしば挙げられるのが、多様な政治形態の存在である。上述のとおり、この地域に

は先進国であるオーストラリア・ニュージーランドを含めた16の国家が存在している。一方で、ハワイやグアムなどはアメリカの州や準州であり、ニューカレドニアやフランス領ポリネシアはフランスの海外領土であり、独立国家ではない。むしろこれらの地域は歴史的な経緯のなかであえて独立を選ばず、アメリカやフランスの国内に組み込まれることを選択した。そのとき大きな要因の1つとなったのが、これら地域と欧米の本国との住民間の移動をめぐる問題である。

この問題を考える上で、一例として、サイパンやロタなどを含む北マリアナ諸島（アメリカの海外領土）を挙げてみたい。アメリカ領にいち早く組み込まれていたグアムを除く北マリアナ諸島は、ドイツによる植民地支配と委任統治領として日本の施政下におかれた時期などを経て、第二次世界大戦後は太平洋諸島信託統治領の一部としてアメリカの施政下におかれた。北マリアナ諸島はアメリカ施政下に移る以前から、グアムとの交流が盛んで、住民は自由に行き来していた。1960年代には現在のパラオ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦とともに一体となって独立を進めた。しかしながら、独立交渉の過程で、北マリアナ諸島の住民は他の地域以上にグアムとの関係の重視し、その結果、独立交渉から離脱、アメリカの海外領土として残る選択をした。北マリアナ諸島の住民は、他のミクロネシア地域との関係を継続することよりも、独立することでグアムとの間に「国境」という障壁をもつことに躊躇したのである。

北マリアナ諸島が離脱した残りの地域は、マーシャル諸島とパラオがその後分離することを選択し、3つの独立国として再編された。しかし、この3国はその際、アメリカとの間で自由連合協定を締結した。ミクロネシア諸国の住民の視点で自由連合協定をみた時に最も重要なのは、各国住民がこの協定に基づき相互に入国・移動、居住、労働の自由を得られるという点である。というのも、これら3国には、すでにアメリカ本土やハワイ、グアムに多くの出身者が居住生活していた。また医療や高等教育なども、ホノルルやハガニヤなどの都市部の機関に依存していた。独立を機にこの関係を断ち切ることは、住民の間からも支持が得られない。ゆえに、独立をするにしても、これまでの移動の自由が担保される特別な優遇措置を確保したのである。この自由連合協定により、人の移動の自由の確保と同時に、アメリカ内で受けられるさまざまな連邦プログラムが維持された。ミクロネシア3国において、農業・地域開発、エネルギー分野、空港整備などが農務省、

エネルギー庁、連邦航空局などアメリカ国内の所管省庁の管理下におかれ、各省庁の支援プログラムを直接受けることができた。郵便制度も国際郵便ではなく、国内便として取り扱われる。こうして自由連合協定を締結することで、アメリカ国内との間の国境が生み出すデメリットを軽減させることとなった。

同様に、ニュージーランドとの間で自由連合協定を締結したクック諸島とニウエは、ニュージーランドとの関係で移動をめぐる障壁の低さが明確に示されている。両国住民は外交権の重要な要素である旅券（パスポート）の発給権もニュージーランドに委ね、ニュージーランドの市民権を有している。そのため、両国住民はすべてニュージーランド旅券所有者であり、自国独自の旅券を有していない。その結果、両国住民とりわけ若者たちのニュージーランドへの移住が進み、母国の過疎化をもたらした。現在はクック諸島の国民は1万8000人、ニウエは1500人であるのに対し、ニュージーランドにはそれぞれ3万人、および2万人が住んでいる。実際にニウエを訪問すると、出会う住民は小学校にいる子どもたちと、高齢者ばかりである。高校を卒業すると若者は教育や仕事を求めてオークランドに移り住み、退職するまで帰島しない。日本において、地方出身者が首都圏などに出ていくことと同じ感覚なのである。

このように島嶼地域の政治形態が多様化していった理由を考える場合、この地域における人の移動という面が大きく影響していることがわかる。すなわち、植民地時代には宗主国と植民地の間では住民は自由に行き来できたが、島嶼国の独立を機に、そこには国境が生まれた。この国境が住民たちにとって先進国への移住を考える上でとどまらせる障壁になっている。一方で、植民地時代よりすでに先進国に移住し、先進国に移民コミュニティができていた。また島嶼国の住民も先進国の移民との交流を前提に社会を作り上げていた。独立をしたことで、その関係を完全に断ち切ることはできない。その結果、独立以後も両国間に存在している交流を維持するため、自由連合協定のように独立でできた国境を乗り越えるための優遇策が作られたのである。

2-2. 太平洋島嶼国出身者による先進国への移動の誘因と限界

こうした視点でみると太平洋島嶼地域にとっては、独立によって生じた国境という障壁は人びとの移動という面で大きな意味をなしていることがわかる。欧米

の海外領土やアメリカやニュージーランドと自由連合を結んでいる国々と比べ、多くの独立国にとっては、独立自治を手に入れたことの代償ともいうべきか、地域における政治・経済の中心地とのアクセスを失うことを意味したのである。とりわけ南半球に位置する太平洋島嶼国、トンガやサモアなどのポリネシアおよびフィジーやソロモン諸島などのメラネシアではこの影響が大きい。

これらの国々は、イギリスやオーストラリア・ニュージーランドの植民地・保護領・施政下におかれていたため、独立以前島嶼国の住民に旧宗主国（あるいはイギリス領であればその代理人的役割を果たしていたオーストラリアやニュージーランド）との移動を妨げるものはなかった。しかしながら、島嶼各国が独立を果たすと、両者の間には国境が確立される。島嶼国と欧米の旧宗主国あるいはオーストラリア、ニュージーランドを自由に行き来できる存在であったそこに住む人びとにとって、国境は大きな障害となって立ちふさがることになる。独立前後の混乱期には、島嶼国から旧宗主国側に駆け込みで移住する人びとも増えていったが、これは独立により移動の自由が制限されることを懸念しての動きであったといえよう⁹⁾。

もともと太平洋島嶼国は、人口も国土面積も独立国家として自立するに十分なだけの規模をもっていない。その結果、独立後もオーストラリアやニュージーランドとの政治・経済面での緊密な関係は継続された。航空路線も拡大し、島嶼国からシドニーやオークランドなどの地域のハブとなる国際空港に直接つながり、現地の大都市には、独立以前から住んでいる同胞たちが作り上げたコミュニティもある。確かに物理的な面では植民地時代と比べ、移動の自由さは進展したとはいえるだろう。しかし、自由連合などの特別な関係を有していない島嶼国の住民にとっては、そこは外国に出ていくという意味では簡単な決断ではない。

それでも先進国に出ていくというのは、やはりよりよい生活を求めるという経済的誘因が大きい。確かにメラネシア地域では鉱物・エネルギー資源の輸出が注目されてきてはいるが、こうした資源の輸出に伴う利益は先進国の企業にもたらされ、島嶼国にとっては雇用の拡大を含め国内経済に必ずしも還元されない。ま

9) こうした島嶼国の成立による移動の制限を受けることへの対策はある程度は配慮されていた。植民地時代に生まれた島嶼住民は、旧イギリス領住民として一定期間はイギリス、オーストラリア、ニュージーランドに入国することが認められた。

してや、他のアジア・アフリカ地域と比べても国内市場が小さい国々ばかりである。国内の限られたマーケットでは十分な利益が上げられないとなれば、地域の主要都市に進出して利益を上げをを求めるのは当然の理由である。とりわけ、太平洋島嶼国の場合、国内経済は周辺ドナー諸国からもたらされる経済支援によるインフラ整備などのODA関連の事業が中心であった。先進国の景気にも左右されることもあり、2000年代以降、どの国でも長期にわたる構造的不況が続いていた。そのため、何かしらの機会があれば、オーストラリアやニュージーランドに出て働きたいという意向をもっていた。

先進国に出ていった先達となる移民出身者も、1970年代くらいまでは、オーストラリアなどでの白豪主義の影響で帰国を強いられたり、ガードマンやベビーシッターなどの低賃金労働に従事するなど、厳しい生活を余儀なくされてきた。現在もそうした傾向は継続されている一方で、現地社会に生まれ育った2世、3世代のなかからは起業に成功し、ルーツである親たちが来た島嶼国との間でビジネスを発展させている者も現れた。こうして成功した移民たちとの間で作られた、母国と先進国との間の移民ネットワークをたどって先進国に進出していく新たな移住者たちの事例も多く確認されている。

先進国であるオーストラリアやニュージーランドも、島嶼国から移民が無秩序に入ってくるよりも、計画的に労働者として受け入れる政策を示している。とりわけニュージーランドは、ポリネシアの国々に対して果物園労働者として季節労働者の受け入れを行うほか、移民を望む人びとの一定数をくじ引きで受け入れている。これらのプログラムには多くの島嶼住民が応募しており、先進国への移民・移住を望む動きは絶えない。

これらの島嶼国住民の先進国への移住は、現地の島嶼国社会にも大きな影響を与える。季節労働や移住で先進国に労働者が流れることで、現地の労働力不足という事例も出てくる。サモアやトンガでは、現地にあるノニジュースの工場にノニの実を集めてきていた現地の若者がニュージーランドに移住してしまい、ノニを収集する労働者が不足している事態が報告されている。また、ニュージーランドと自由連合を結んでいるクック諸島は、欧米諸国のセレブを相手にした観光地として、多くのホテルやリゾート施設を抱えている。しかし有能なクック人たちは自由連合協定を利用して、最低賃金が2.5倍高いニュージーランドに移住してい

る。そのため、クック諸島の観光施設を支えているのは、同じ観光業が盛んな国ではあるが、最低賃金がクック諸島の3分の1であるフィジー人が担っている¹⁰⁾。またマーシャル諸島にある病院施設に関しても、多くの看護師はマーシャル人ではなく、フィジー人である。これも最低賃金に3倍の差があるということが理由である。このように自由連合や移民の受け入れ枠などの制度的なシステムが利用されながら、島嶼国内でも労働者の移動がドミノ式になされているのである。

先進国での生活を通じて、島嶼国住民は現地の白人などと比べて自分たちの労働環境や生活環境の低さを意識させられることになる。そのなかで、現地の白人層とも連携しながら、自分たちの生活環境の改善などを求める運動にも携わり、当然ながら政治的な意識も高まっていく。この政治に対する意識は、今自分たちが生きている先進国社会のみならず、自分の故郷に対しても向けられる。とりわけ伝統的な権威が残され、国内の政治や経済分野でこうした伝統的なリーダーが支配を続けることに違和感をもち、トンガやサモアでは民主化を求める動きも高まっていった。トンガの場合は1990年代からニュージーランドなどで教育を受け、労働経験をもつ住民が帰国し、公務員となって政治の民主化を求める行動にかかわっていく。教師として民主化運動に取り組み、普通選挙実施後に民主党を率いて首相となったアキリシ・ポヒヴァ（Samiuela ‘Akilisi Pōhiva）はその代表といえる。このように先進国での移動の経験が、島嶼国の政治形態を変容させる契機にもつながっている。

ただし、先進国に移住できた島嶼国出身者すべてが経済的に成功し、現地社会に適應できるわけではない。自由連合協定を利用してアメリカやニュージーランドに移住した島嶼国出身者のなかには、都市の生活になじめずにすぐに故郷の島に戻ってしまう者が少なくない。ハワイでミクロネシア移住社会の現地調査を実施した黒崎によると、2006年にはマーシャル諸島からやってきた移住者が毎年5000人いたが、2年後にはその半分は都市生活に適應でき、物価が安く、成功した先達者が工場などをもつアメリカ本土に再移住していった。一方、残りの半分は、都市生活になじめず、マーシャル諸島に帰島していた。こうした行動について、

10) 2022年4月における最低賃金は、ニュージーランドが21.20ニュージーランドドル、クック諸島が8.0ニュージーランドドル、およびフィジーが2.68ニュージーランドドルである(各国の中央銀行のデータ参照)。

トンガやサモアから来たハワイの移住者たちからはミクロネシア諸国の住民は自由連合に守られて、ホノルルで暮らす本気度が足りないのだと非難していた（黒崎2006）。しかしながら、2010年代以降はこの傾向にも変化がみられる。それまではホノルル社会に適応できない場合は故郷の島に戻れたマーシャル人たちも、マーシャル社会の長期経済不況が続いた結果、移住先で適応できないからと簡単には帰国して養ってもらえない状況となってきた。そのため、ホノルルにそのままとどまり浮浪者やアルコール依存症などの病人となって、現地社会から問題視されているケースも多く報告されている。こうした島嶼国出身者は先進国でも厳しい経済環境に加え、親戚同士が密に交流し合う生活様式を続けてきた結果、2020年以降の新型コロナウイルスの感染拡大のなかで大きな犠牲を被ることになった。

2-3. 太平洋島嶼国にやってくる人びとの思惑と現実

太平洋島嶼国における移動の問題を考える上で、島嶼地域の外側から入ってくる人びとの存在についても考える必要があるだろう。太平洋の島々は、大航海時代以降、さまざまな人びととの交流がなされてきた。キャプテン・クックなどの探検家や、宣教師、ビジネス関係者や軍人などとの接触のなかで、彼らが持ち込んだ銃などの武器や貨幣経済、そして伝染病などの影響で、島嶼国社会が大きく変わったことはさまざまな論稿のなかでも述べられている。とりわけ、19世紀に欧米からの観光客がもたらした伝染病の影響でハワイ王国が衰退したことや、20世紀初頭のスペイン風邪の影響でサモアやタヒチの島々で人口の25%が減少したなど甚大な被害を与えた。このことは現在も住民の意識のなかで共有されている。また経済の面でいえば、島嶼国にとって華僑や印僑に対する反発が挙げられる。国内経済を牛耳っている彼らの存在は、島嶼社会のなかでは必ずしも望ましいものとして認識されておらず、むしろ外部者、場合によっては排斥すべき対象と意識されている。伝統的に持てる者が持たざる者とシェアして助け合うことを基本としてきた島嶼国の人びとにとって、当初は植民地化での労働者としてやってきたものの、ビジネスの才を生かして現地の経済のなかに支配的なまでに入り込んでいくこれらのアジア系住民に対する反発は強くみられ、暴動時などのチャイナタウン焼き討ちの事例があるように、これらの移民に対して極めて強い警戒感をもっている。そのことは中華系・インド系の住民たちも感じている。太平

洋島嶼国で生まれ、その国籍を有する移民たちでさえも、成長の過程で、いじめなどの排斥の経験を受け、生まれ育った島国に居場所を見出せず、アメリカやオーストラリアに移住する選択をする者たちも多い。

一方で、太平洋島嶼地域を最終目的地としてめざしてくる移住者はそれほど多くはない。むしろこの地に外部からやってくる人びとは、その先にある目的や野望を遂げるための中継地として認識していることが多い。この点については、従来の太平洋島嶼地域での人の移動に関わる研究のなかでほとんど顧みられることはなかった。

他地域からの移住者としてまず挙げられるのは、母国の紛争や政治的迫害を逃れてやってくる難民だろう。1990年代後半以降、米ソの冷戦構造に代わり、国際社会の不安定要因として認識されるようになったのは中東諸国からのテロリスト集団である。とりわけ、2001年9.11同時多発テロや、2002年にバリ島で多くのオーストラリア人が犠牲になった爆弾テロ事件もあり、アフガン戦争などで自国を追われた難民たちが多数生じる事態となった（Borgu 2002; Rolf 2004）。その際めざす目的地の1つとして意識されたのが、多文化社会を掲げていたオーストラリアである。ただしオーストラリアも、イスラムテロ組織に対する警戒は強い。というのも自国の北側に、イスラム教徒が多数を占めるインドネシアから地続きのパプアニューギニア、そしてソロモン諸島、インド系住民を多数抱えるフィジーと連なる三日月地帯があり、テロリストの温床になりかねないと認識していたからである。こうした状況下の2001年に生じたのが、タンパ号事件である。アフガン難民の受け入れを拒否したオーストラリアのハワード政権の姿勢は、国際連合規定に反すると批判された。ただし、1990年代から同国は多くの不法入国者や密航者が沿岸に押し寄せていた。当時のイスラム教徒テロ組織をめぐる国際環境をふまえると、同政権の移民問題への対応の難しさは理解できる。この事件がきっかけとなり、オーストラリアへの不法入国者や密者をパプアニューギニアのマヌス島やナウルに受け入れさせる、パシフィック・ソリューションへとつながっていった。

興味深い一時滞在目的の移住者の事例としては、ミクロネシアの自由連合国などにおけるアジア人移住者がある（Crocombe 2007; Wesley=Smith and Porter 2010）。パラオやマーシャル諸島には、出稼ぎや移民を目的としたフィリピン人

や中国人が多数住んでいる。彼らは、現地社会のなかでビジネスに従事し、あるいは島嶼住民の家政婦として就労している。彼らの目的は、自由連合に基づきアメリカからもたらされる潤沢な経済支援の恩恵に与るため、と考えられがちであった。しかしながら実際には、彼らは数年すると新しい地へと移住していく。それはハワイやグアムである。彼らには、自由連合国で一定期間滞在し、資金を稼いだ後に現地で帰化し、パスポートを入手し、アメリカに自由連合国民として移住するという目的があった。すなわち、最終目的地であるアメリカ移住への裏道ルートなのである。ゆえに彼らの多くは、その国に対して特別な思い入れはもっていない。島嶼国は自分の最終目的を達成する上での中継地にすぎないのである。

もちろんこうした裏ルートに対して、アメリカを含む先進国は放置しているわけではない。2003年にミクロネシア連邦やマーシャル諸島で行われた自由連合協定の改定では、帰化人に対する自由連合協定でのアメリカへの移住は拒否された。それでも、アメリカをめざすアジア人たちは島嶼国で子どもを産み、出生地主義をとるアメリカのシステム化にある自由連合国の子どもの親として、アメリカへの移住をめざすものも現れている。さらには、自由連合国でなくとも島嶼国のパスポートを購入し、第3国に移住する住民も現れた。このように島嶼国は、正規の国際移動を実現できない世界各地の人びとにとってのさまざまな抜け道を提示する場所となっている。現地住民との接触を過度に求めないため、島嶼国住民からは自分たちのことしか考えていない部外者として社会から阻害されていることも多い。むしろ現地社会の利益をかすめ取っているとみなされ、よい感情をもたれていないケースがほとんどだ。島嶼国各地での暴動に乗じて起きる焼き討ち事件の背景には、こうした住民間の疎遠という面も大いにあるのだろう。

3 人の移動を規律する制度

最後に、太平洋島嶼地域における人の移動を規律する国際制度について整理しておこう。まず国際制度とは、条約、合意、国際的文書で設定される国際制度だけではなく、外国人の受け入れや待遇などに関係する国内制度も含むものとして捉える。国際的なルールの国内的実施は各国の国内法や規制を通じて行われるほ

か、二国間や多数国間の取極や制度を構築するための交渉は参加国の国内制度の現状を基盤として行われるからである。

3-1. 人の法的カテゴリー

(1) 自国民と外国人

一般に法と移住の問題を考察する場合において、その基礎になるのは法が人に与えるさまざまな法的カテゴリーである。まず基本となるのは自国民と外国人との区別であり、外国人についてはさらにビザ、または在留資格で示されるさまざまなカテゴリーが与えられる。こうした法的カテゴリーは、政治的、経済的、社会的、文化的であり、時には強権的でもある。たとえば、不法滞在外国人の子どもはたとえ日本で生まれ育ち、日本が自分の居場所であると認識していたとしても、在留を認められず、親の本国へと送り返されることもある。人の法的カテゴリーは固定的ではない。ライフサイクルのなかで、しばしば本人の努力・才覚あるいは偶然によって、その法的カテゴリーが変わっていくのが通例である。たとえば、留学や技能実習で来日した外国人が、日本の会社に就職し、その後日本人と結婚し、最終的に帰化して日本国籍を取得する、といったパターンもあり得るだろう。

法的カテゴリーを設定するのは、一義的には受入国である。一般に主権国家は国際慣習法や国際条約など国際法による制限がないかぎり、外国人の自国への受け入れや国内での待遇を決定することができる。いずれの国も政策目的等に従って、外国人の在留資格・ビザの種類を詳細に定めている。国際法、たとえば国際人権法などの発展により、国家は自国内の外国人に与えるべき待遇についてさまざまな義務を負い、また、他国との協力関係のなかで相互に一定の待遇を約束する場合が増えている。この場合、条約等によって法的カテゴリーが設定されることになる。

「自国民」と「外国人」の区別は概念としては明確であるが、民族問題が絡む場合など実際にはその線引きに困難を伴う場合もある。また、その区別を曖昧にするようなカテゴリーの拡張が行われることもある。

(2) 国民と市民

また、国家の構成員を示す法的地位として、国民のほか、市民（Citizen）または市民権（Citizenship）という言葉が法律上も使われることも多い。国民＝市民と解されることが多いが、各国の国内法上、特別の取扱いがなされることがある。

その一例が太平洋島嶼地域においてみられる国家間の「自由連合」(Free Association) 関係である。その嚆矢となったのはニュージーランドがクック諸島およびニウエとの間に設定したもので、これら諸国の住民にはニュージーランドの「市民権」が付与される。他方、アメリカは、上述のとおり、太平洋諸島信託統治領との政治的地位をめぐる交渉の結果、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島共和国、パラオ共和国の3カ国との間に自由連合協定を締結している。これら諸国は独立国であるが、安全保障をアメリカに委ね、アメリカ軍による基地使用等を認める見返りに、経済・社会開発のための財政支援を受ける。これら諸国の市民は、アメリカの市民権は与えられないけれども、原則として自由にアメリカに入国し、アメリカにおいて生活し、就労し、または教育を受けることが認められている。

他方、国民ではあるが市民ではないというパターンもある。アメリカは太平洋島嶼地域およびカリブ海地域に海外領を有するが、そのうちアメリカ領サモア（American Samoa）の住民は市民権を得られておらず、その結果、アメリカの「国民」ではあるが「市民」ではないとされる。アメリカ領サモアの住民が、固有の文化を維持するため、アメリカ連邦憲法の規定の適用を拒否したためであると考えられる。その結果、アメリカ領サモアの住民は、アメリカ市民としての権利利益を享受できないことがある（本章4章参照）。これらの事例が示すように、「国民」と「市民」との間にずれが生じ得ることに留意が必要である。

3-2. 外国人の就労のための諸制度

太平洋島嶼国からの移住の主たる目的は就労などの経済的理由によるものである。太平洋を囲むように存在する先進国、具体的にはカナダ、アメリカ、ニュージーランド、オーストラリアは、就労・教育機会や社会的インフラなどさまざまな面で、とくに発展途上地域と比較して魅力的であると考えられる。さらに重要な点はこれら諸国が移民国家であることである。これら諸国においては、短期的

な外国人の受け入れにとどまらず、将来の市民となることを前提として、外国人を「移民」として積極的に受け入れる仕組みが存在するからである。就労機会の提供だけでなく、定住して「市民」となる可能性を提供していることが、これら諸国が太平洋島嶼地域からの移民の主たる目的地となっている1つの理由である。

ただし、歴史的にみると、これら諸国がアジアや太平洋島嶼地域からの移民に常に門戸を開いていたかというそうではない。たとえば、オーストラリアにおいては1970年代まで有色人種の移民を制限するいわゆる白豪主義がとられたほか、アメリカでも19世紀末から20世紀半ばまで中国人排斥法やアジア人を帰化不可能外国人とする立法が行われていた。アジアや太平洋島嶼地域からの移民の拡大は戦後の移民法などの改革による（第3章、第4章参照）。

現在においても移民国家に移住した者がすべて市民となる資格を認められているわけではない。将来的に市民になる機会が与えられるカテゴリーとそうでないものがある。その名称は国によって異なっているが、アメリカの場合、正規の移民とされるのは「適法永住者」(Legal Permanent Resident: LPR) である（一般にはグリーンカードと呼ばれる）。これに対して、市民権を取得する機会がないカテゴリーは「非移民」(Non-immigrant) として区別される。非移民には、外交官、観光客、留学生、ゲストワーカー（一時労働者）など多様なカテゴリーが含まれる。また、オーストラリアの場合は、いわば正規の移民である「永住者」(Permanent Resident) と市民権の取得の機会がないカテゴリーとしての「来訪者」(Visitor) に大きく分かれる。

非移民のなかで本書において重要なカテゴリーは、農場などでの季節労働など所定の産業のニーズに応えるための「一時労働者」(Temporary Worker) である。アメリカなどの移民国家では、LPRなどのように将来の市民となることを前提とする移民として外国人労働者を受け入れてきたが、それ以外にも農場やプランテーションにおける季節労働や他の産業における就労のための「一時労働者」(Temporary Worker) またはゲストワーカーの制度が存在する。一時労働者は市民権の取得する機会のない非移民の1つのカテゴリーとされている。非熟練または低熟練の外国人労働者の受け入れの主要なカテゴリーであり、たとえばパラオでは、「非居住労働者」(Non-resident Worker) という名称のカテゴリーがある。

オーストラリアやニュージーランドは太平洋島嶼国に対して、果樹栽培などの分野で季節労働などのプログラムを提供している（第2章参照）。

また、帰化の手続きを通じて、国籍または市民権を取得することは長期の滞在・就労を求める移民の重要な戦略となっている。帰化の条件は国によって異なり、一定期間以上の適法な滞在・就労、自国民の配偶者であることなどがよくみられる。その一方で外国人を恒久的に受け入れることに消極的な立場をとる国では、帰化の制度を制限することがある。さらに、短期就労を目的とする外国人には帰化の権利を認めず、または帰化の権利が発生する前に帰国させるといった制度設計や運用が行われることがある。

さらに、正規の文書をもたない外国人労働者（いわゆる不法就労）の増加が課題となっている国は多い。正規の文書をもたない外国人には、不法な方法で入国した者のほか、正規の文書で入国した後、それが失効したような場合を含んでいる。受入国は、不法在留状態の外国人に対する搾取・人権侵害、自国民労働者の労働環境への影響といった懸念から、それら外国人を正規化するため、新たな在留資格を付与するといった措置をとることがある。

出生地主義を採用する国では、移民や外国人の子でもその国で出生した場合に国籍・市民権を取得する。さらに、アメリカは家族の呼び寄せを認めているので、アメリカ国内で出生した外国人の子は親をアメリカに呼び寄せることができる。これは移民がアメリカ市民権を取得するための戦略の1つとなっている。

3-3. 植民地主義と移住の軍事化

民族自決原則に基づく植民地の独立が進展したため、20世紀後半以降、植民地主義は後退したが、植民地統治の「遺制」または「遺産」はさまざまな面で今日の移住に影響を与えている。植民地の独立によって主権国家群と再編された後も、本国や旧植民地との結びつきは政治的・経済的な面で維持されることが多い。言語、教育、法制度、通貨、教育などさまざまな制度的な共通性・類似性が維持されていて、それが移住にあたって旧宗主国や他の旧植民地を選択する要因の1つと成り得る。アメリカ、イギリス、フランスなどは現在も太平洋島嶼地域に海外領を保持しており、そこには本国との自由な人の移動が確保されている。アメリカとミクロネシアとの特別な関係はこの地域の人の移動のあり方を強く規定し

ている（第4章参照）。

人の移動を考える場合に、もう1つの装置が軍である。軍という集団そのものが国境を越えて移動するほか、帝国主義の時代に軍は植民地の若者を吸収していた。フィリピンの場合、1946年独立以降も、フィリピン人のアメリカ軍への入隊を認める協定が締結され、ベトナム戦争などに従軍したフィリピン人も多い。現代においてもアメリカ軍は、市民権を約束することでより多くの非市民の若者を引き付けてきた。アメリカ市民権を取得する1つの経路となっている。他方、軍を通じて越境するのは兵士だけではない。戦略拠点とされたグアムでは、基地建設やインフラ整備のため、戦後、フィリピン人が大量に動員された（第7章）。軍以外の民間保安ビジネスの形成は、移住の1つの形態として着目されている。たとえば、フィジー人はイギリス軍や国連PKOへの参加したほか、イラクなどでの民間警備会社等に従事する者もいて、移住の軍事化の1つの例とされる。

3-4. 地域主義と人の移動

太平洋島嶼地域における地域主義の形成とその組織化は、同地域における人の移動を促す新たな基盤となっている。たとえば、前述の南太平洋大学（USP）は、フィジーのスバにあるメインキャンパスのほか、バヌアツ（法学部）、サモア（農学部）、その他諸国に地域キャンパスを有し、教育・研究を目的とする若者や研究者・専門家の移動と集積が進む。また、太平洋諸島フォーラム（PIF）を通じた地域協力の推進は、国際裡で活動する政治指導者のネットワークを生むほか、PIF事務局や他の地域協力組織が活動を拡大するなか、さまざまな加盟国から集まる官僚集団が形成されている（第1章参照）。

人や企業の待遇に関する規定は、伝統的には友好通商航海条約や二国間投資協定といった条約も重要な役割を果たしてきたが、現在では、二国間または地域的な貿易協定のなかに人の移動や就労に関する条項が盛り込まれることが多い。2001年にPIFにおいて太平洋島嶼国間の太平洋島嶼諸国貿易協定（Pacific Island Countries Trade Agreement）、オーストラリアとニュージーランドと太平洋島嶼国間の太平洋経済緊密化協定（Pacific Agreement on Closer Economic Relations: PACER）が採択された。2007年に開始されたPACERプラスの交渉では越境移動の自由化が争点となった（第2章参照）。

PIFを通じた地域協力の進展は、太平洋島嶼地域の人びとの連帯感ないしは帰属意識を醸成するものとして機能してきたが、その一方で地域主義の歴史はまだ浅く、経済社会的な変化はそのあり方に大きく変化させつつある。近年のサブリージョナリズムの台頭が大きな影響を与え、とくにミクロネシア諸国のPIF脱退騒動をめぐる動きは今後の地域主義のあり方を根本的に変化させる可能性も予期されるものであった（第1章参照）。

4 本書の構成

本書において明らかにするのは、本書の目的でも示した「太平洋島嶼国をめぐる人の移動とそれに関わる組織や制度の変容をめぐるダイナミズム」のあり方、すなわち多様な人びとの移動がもたらす人びとの生活や意識の変化およびその移動に呼応する形で整備されていった組織や制度、そして移動現象と制度・組織間で繰り返されるあくなき駆け引きの姿である。そこで起きているのは、人の移動がそれに呼応する制度や組織の変容を生み、その変容に再び対応して、新たな形で人の移動を生み出すという、人の移動現象と制度・組織の修正の絶え間ない相互関係である。具体的には以下の3つの現象について分析・考察を行っている。

まず1つ目に、①移動の活発化により島嶼国の人びとと国際社会や先進国との交流が盛んになるにつれ、島嶼国側が周辺諸国に受け入れられるために、自分たちの意識や考え方を変えてきた点である。島嶼国住民が国際社会に出ていく機会が増え、オーストラリアやアメリカなどの先進国に移り住み、これら諸国を構成する重要な国民となり、あるいはその社会に影響を与える存在となっている（第3章）。また首脳や国際機関の官僚などのエリート層が国連などの国際社会に出て、活躍する機会が増えると、国際社会に対置される太平洋諸島地域という意識が醸成され、地域統合の重要性を喚起する動きにもつながっている（第1章）。このように、人の移動は、周辺社会との交流のなかで、島嶼国出身者および周辺社会の認識にも影響を与えている。

次に、②島嶼国から移動してくる人びとの増加を受け、歴史的関係を背景に彼らを受け入れる先進国側の社会も、既存の社会に島嶼国側社会の人びとをスムー

ズに包摂するため、島嶼国を念頭においた独自の制度が作成・施策されてきた点である。独立前の太平洋島嶼国はイギリスの植民地や、その代行の役割を果たしてきたオーストラリアやニュージーランドとの間で緊密な交流が行われていた。また第二次世界大戦後のミクロネシアの国々は信託統治領時代からアメリカ本土やハワイなどの島々と自分の故郷を自由に行き交うことができた。これらの島嶼国にとって独立後もこの関係を維持することが政治・経済・文化の面でも重要であり、島嶼国側が強く要望した。この要望は、移民として先進国側の国民となっている島嶼国出身者からの働きかけにおいても強く、太平洋諸島と先進国の間に存在する既存のネットワークを考慮し、島嶼地域出身者を優遇する措置が講じられることになった。越境労働者をめぐる制度の構築（第2章）やミクロネシア地域の福祉政策に対するアメリカの役割（第3章）というのも、独立後も先進国に政治・経済・社会の面で依存せざるを得ないという、島嶼国と先進国との間にある独特の関係に基づく制度がそこに存在しているのである。

最後に、③島嶼国と関係の深い先進国との間で移動に関する独自の制度が実施されているなかで、他地域からも島嶼国に移民や出稼ぎのため移住するだけでなく、島嶼国を経由して先進国への移民をめざす現象が起きている、それに対応するため、島嶼国側や先進国側が新たに他地域から来た移住者たちを念頭に対応策を打ち出している点である。そこで描かれている人びとの移動の姿は必ずしも「正式なルート」での移民や出稼ぎ労働という形態ばかりではない。アメリカへの移民を最終目的として島嶼国での一時滞在をするフィリピン人（第6章）や中国人の事例（第5章）などでは、自由連合協定やパスポート販売などの他地域ではみられない国境を越えて移動する上での抜け道的な方法がとられている場合もある。一方で、こうした「抜け道的な方法」を含め、他の地域から島嶼地域に移住してきたり、あるいは島嶼地域を通過して先進国に移動する場合に対しては、厳格に排除したいと考えるアメリカをはじめとした先進国側は、こうした抜け穴的な状況を放置しているわけではない。自国の治安の維持や不法就労の排除などを目的に、現状の制度の問題点を是正するために法令の改正や規制等を担う組織の拡充・再整備が繰り返し行われてきた。ただし、制度の厳格化が常に成功するとは限らない。制度や組織の改善が行われた後も、何かの新たな抜け道があるのではないかと法制度の隙間を潜り抜けようとして島嶼国などに移り住み、先進国への移動

の可能性を図る新たな移民たちが進出している。

このように島嶼国では島嶼国および他地域からの住民が先進国の市場や移住に参入しようとする動きと、その移動してくる住民たちを、ある場合は自国の不安要因になることを恐れて厳格に排除し、またある時は地域の一体化を図るため特殊なケースとして受け入れるなど、さまざまな状況を加味しながら日々対応を図っている。こうした太平洋諸島における人の移動をめぐる絶え間なき駆け引きともいえるダイナミズムの様子は、国際法などのテキストの上ではもちろん、欧米諸国での移民をめぐる事例でも見出すことができない。本書ではまさに太平洋諸島で起きている人の移動をめぐる現実世界の姿を描き出した作品ともいえるだろう。

本書は、本序章ならびに6つの章で構成されるが、扱っている内容から3つに分けることができる。すなわち、太平洋島嶼地域全体という枠組みに対して人の移動という外部社会（域外国）との接触が地域の組織や制度のあり方に与えている影響を考える部分（第1章および第2章）、先進国に移住した島嶼国出身者が受け入れ社会のなかでどのような状況におかれているのかについて分析する部分（第3章および第4章）、および島嶼国にやってくるアジア系住民（フィリピン人および中国人）たちが現地の島嶼社会との間で生じさせる摩擦や交流とそれを生み出している国際制度（経済協力・出稼ぎ労働）との関係を詳述する部分（第5章および第6章）である。これらの章で検討された考察を通じて、本書は太平洋島嶼地域における人の移動とそれに伴う国際制度をめぐるダイナミズムを描き出すことをめざしている。なお、巻末資料では各章に関わる太平洋島嶼地域の移民に関する統計を掲載した。

以下、各章の内容を概観していくこととする。

第1章「域外国との政治交流の活発化と地域統合の変容」(黒崎岳大)では、PIFを核にした地域統合・共同体への推進が行われた2010年代前半の動きと、過度な地域統合の推進への反発から各国の総選挙で長期安定政権の瓦解が起き、またそれに伴い地域統合に代わってサブリージョナリズムが台頭してきた2010年代後半の動きを示した。島嶼国の首脳や地域国際機関の官僚が域外国主催の国際会議などへ参加するなどの政治交流を活発化させている現状を人の移動の一形態として捉え、この政治交流の活発化が進んだことと、太平洋島嶼地域における地域

統合をめぐる進展の関係について、各国首脳、国際機関官僚および島嶼国の一般市民たちの反応の視点から説明した。気候変動問題などの影響を受け、国際社会でのプレゼンスが高まる太平洋島嶼地域であるが、とりわけその影響力を強めてきたのが、「地域のリーダー」として域外国との政治会合に代表として参加した各国の首脳、および地域統合・地域共同体の中核としての役割を果たしているPIFおよびその事務局である。当初は国際社会のなかで活躍する自国のリーダーや彼らを支える有能な専門集団である国際機関官僚に対して、一般市民たちも評価し、地域統合の推進を支持した。しかしながら、このPIFの巨大化に対して、2010年代中盤以降になると、首脳たちは域外国との会合ばかりに関心が高まり自国のニーズを把握しきれなくなり、国際機関官僚も自らの待遇や利益に固執する閉ざされた組織とみなされ、市民たちからの評価が下がっていく。その結果、2010年代後半に実施された各国での総選挙では、首脳たちが政権を追われ、新たに誕生した首脳は国際機関官僚を厳しく管理する。この結果、地域統合の推進は頓挫し、むしろ共通点の多い地理的に近い国々とのグループ化（サブリージョナリズム）が台頭することになったのである。

第2章「地域としての「太平洋」——越境労働移動をめぐる制度構築とネットワーク形成を通じて——」（小柏葉子）では、太平洋地域における越境労働移動の問題を取り上げ、越境労働者の管理をめぐって今日の太平洋島嶼地域をめぐる地域のあり方について考察をしている。太平洋諸島からの住民の越境移動という現象は、自国と先進国との間をつなぐネットワークの構築がある一方で、国境管理による移動の規制を国家間で行う制度的な連携も存在している。小柏は越境労働者をめぐるネットワークと国家間の制度的連携の関係に注目し、太平洋諸島の地域としての連携において、オーストラリア・ニュージーランドという先進国が果たす役割の重要性を明らかにし、今後の太平洋諸島地域のグループ化のなかで、これら先進両国のあるべき姿（望ましい立ち位置）について分析した。近年両国に対する島嶼国側の批判の声も高まっているが、アジアやヨーロッパと連携を強化し、地域の経済成長を安定的に進める上では、両国の存在は不可欠であることが確認できた。

第3章「多民族国家オーストラリアの太平洋島嶼移民——ニューサウスウェールズ州ポリネシアン移民の社会経済的地位——」（畝川憲之）では、太平洋島

嶼地域、とりわけ南太平洋の島嶼国にとって身近な先進国であるオーストラリアにおける島嶼国出身者のコミュニティの現状を統計データに基づき分析する。太平洋島嶼国出身の移民が白豪主義下の民族差別により非常に低い社会経済的地位に追いやられ、白豪主義の終焉、多文化主義体制への移行後も島嶼国出身の移民が増加するものの、彼らの地位は改善されなかったことが指摘される。その上で本章では、事例研究としてニューサウスウェールズ州のトンガ人やサモア人など、ポリネシア地域出身者の世代間での社会経済的地位の違いを考察する。本章の分析によれば、島嶼国から移住してきた第1世代と比べて、その子どもたちである第2世代では高等教育を受ける割合は増加したものの、それが所得の増加には反映されていないことなどが示される。本章で提示される世代間の社会経済的地位の変化の分析はまだ試論的なものではあるが、今後のオーストラリアにおける太平洋島嶼移民研究の基盤を提供するものになることが期待される。

第4章「アメリカ法からみたミクロネシアの法的空間——未編入領土の福祉格差と平等保護——」(今泉慎也)では、アメリカ市民として、あるいは自由連合協定国の市民としてアメリカへの移住が認められるミクロネシアの人びとの生活の質を左右する福祉を軸にミクロネシアの国・地域の法的状況を考察する。アメリカ領であるグアム、北マリアナ諸島は身近なアメリカとして近隣の地域から多くの移民を引き付けるが、アメリカの諸州と比べて福祉などに格差がある。その原因の1つがアメリカ法上、これら地域が州ではない「未編入領土」という地位しか認められていないことにある。本章はミクロネシア以外の未編入領土とされるアメリカ領である島嶼地域で生じたさまざまな問題から、未編入領土という地位そのものについての法的論争について検討する。他方、自由連合協定諸国からアメリカへの移住者が増加し、その受け入れ先であるアメリカの州や地域にとって負担になっている。アメリカにおける医療制度改革に伴い、これら諸国からの移民に対する福祉の切り下げが大きな影響を与えている。

メディアでしばしば取り上げられるように、アジア、アフリカなど他の地域と同様に、太平洋島嶼地域でも中国人の移住が拡大し、現地の経済や社会に大きく影響を与えている。しかしながら、中国人移住者が現地の住民など外部との交流に積極的でないといった事情もあり、その実態については十分に明らかにされていない。第5章「中国からの移住先としてのトンガ王国」(北原卓也)は、トンガ

王国の首都ヌクアロファで実施してきたフィールド調査のデータに基づき、トンガで生活している移住中国人の生活や移住の動機、トンガ社会とどのような関わりをもっているかを考察する。トンガは太平洋島嶼国のなかでもニュージーランドやアメリカなどに自国の移民を多く送り出している国であり、彼らからの送金が重要な国家財源になっている。その一方、トンガにおいては現地での就労やビジネスなどを目的に中国人の移住者が急増している。その増加が急であるために、トンガ社会では実際の流入人口よりも過大に増加しているイメージが醸成されているほか、中国人に対する差別意識や言動も根強く残っているなど実態が詳細に示されている。

第6章「ミクロネシアにおけるフィリピン人移民」(知花いづみ・今泉慎也)では、太平洋島嶼地域、とくにミクロネシアへの移住が多いフィリピン人について、アメリカの移民政策・移民法の変化を軸にその移住を促した制度的要因を考察する。アメリカ領であるグアム、北マリアナ諸島、ならびに自由連合協定国であるパラオの3つの国・地域におけるフィリピン人移民と移民法制を比較する。第二次世界大戦後、グアム等におけるアメリカ軍による基地・施設の建設・整備のためにフィリピン人労働者が大量に動員されたことを皮切りに、建設業、観光業、縫製業等における就労を目的にミクロネシアへのフィリピン人の移住が増加した。当初の移住は市民権の取得を認めないものであったが、アメリカ本国における移民政策・移民法の変化に伴い、アジアを含む移民の受け入れが拡大され、また家族の呼び寄せが可能になり、これがグアムなどに移住したフィリピン人がさらにアメリカの市民権を取得し、さらに諸州へと移住する足がかりとなったことが示されている。フィリピン人などアジアからの移民が、アメリカへの移住の中継地としてミクロネシアの島嶼国・地域を利用していることの一端を示すものとなっている。

本書の各章を通じて、太平洋島嶼地域で起きているさまざまな人の移動が、地域の政治・経済やそこに住む人びとの生活、また移動してくるさまざまな人びとの経験に影響を与え、それらの動きを促進あるいはブレーキをかける制度を生んでいく——太平洋島嶼国のなかで繰り返られているこうした人の移動と国際制度の相互関係のダイナミズムを実感してもらえれば幸いである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 秋田茂 2012.『イギリス帝国の歴史——アジアから考える』中央公論新社.
- 黒崎岳大 2006.「ホノルルにおけるマーシャル人移住者社会——自由連合協定下におけるトランスナショナル・ライフの民族誌」『早稲田大学大学院文学研究科紀要』52(3): 53-62.
- 2016a.「太平洋諸島フォーラムの機能と地域統合構想」黒崎岳大・今泉慎也編『太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築』アジア経済研究所.
- 2016b.「MSGをめぐる主導権争いと各国の思惑（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(148) 8月: 16-18.
- 2019.「活発化する中国の海洋進出と太平洋の国際秩序の動揺（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(153) 2月: 12-14.
- 小林泉 1994.『太平洋島嶼諸国論』東信堂.
- 2015.「太平洋島嶼国の変容と国際関係」『太平洋諸島研究』(3) 9月: 1-26.
- 小林泉・東裕 1998.「強いられた国民国家」佐藤幸男編『世界史のなかの太平洋』国際書院.

〈英語文献〉

- Borgu, Aldo 2002. *Beyond Bali: ASPI's Strategic Assessment 2002*. Canberra: Australian Strategic Policy Institute (ASPI).
- Boyce, P.J. and R.A. Herr 1974. "Microstate Diplomacy in the South Pacific." *Australian Outlook* 28(1): 24-35.
- Bryant-Takalau, J. and I. Frazer eds. 2006. *Redefining the Pacific?: Regionalism Past, Present and Future* (The International Political Economy of New Reginalisms Series), Burlington: Ashgate Pub Co.
- Crocombe, R.G. 2007. *Asia in the Pacific Islands: Replacing the West*. Suva: IPS Publications, The University of the South Pacific.
- Firth, S. 2008. "The New Regionalism and its Contradictions." G. Fry and T. Kabutaulaka eds. *Intervention and State-Building in the Pacific: The Legitimacy of 'Cooperative Intervention'*, Manchester: Manchester University Press: 119-134.
- Fry, G. and S. Tarte eds. 2015. *The New Pacific Diplomacy*. Australia: ANU press.
- Rolf, J. 2004. *Oceania and Terrorism* (CSS Working Paper No.19/04), Wellington: Centre for Strategic Studies, Victoria University of Wellington.
- Wesley-Smith, T. and E.A. Porter eds. 2010. *China in Oceania: Reshaping the Pacific?* New York: Berghahn Books.

©IDE-JETRO and Shinya Imaizumi 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



域外国との政治交流の活発化と 地域統合の変容

黒崎 岳大

はじめに

2021年2月、太平洋島嶼地域の国際秩序を動揺させる大きな事件が勃発した。4日にオンラインで行われていた地域協力機構「太平洋諸島フォーラム」(Pacific Islands Forum: PIF) の臨時首脳会合でのことである。前年、新型コロナウイルスの蔓延やバヌアツを襲ったサイクロンによる被害などの影響を受け、同会合は何度も延期されてきた(黒崎 2020b)。この会議において懸案事項として取り上げられたのが、PIFの新事務局長の選出であった。パプアニューギニア出身のメグ・テイラー(Meg Taylor) 事務局長の後任をめぐっては、有力5人の候補者が立候補していた。当初、不文律ではあるが紳士協定に基づき、次期事務局長はミクロネシアから選出されるものと予想されていた¹⁾。ミクロネシア5カ国(パラオ、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、ナウル、キリバス)は首脳会議で、事務局長候補者としてジェラルド・ザキオス(Gerald Zackios) 駐米マーシャル諸島大使(元外務大臣)を協力して推薦すると決定、彼がそのまま事務局長となる公算が高いと考えられていた。ところが、これに反発するようにクック諸島の現職首相であったヘンリー・プナ(Henry Puna) が、首相の座を投げ捨てて事務局長選挙に

1) ミクロネシア諸国は、2014年にトゥイロマ・スレイド(Tuiloma Neroni Slade, サモア出身) 事務局長の退任の際に、メラネシア出身のテイラーが次期事務局長に立候補することを受け、ミクロネシアからも候補を立てようという動きがあった。しかし選挙で決着をつけるのは太平洋のやり方(Pacific Way) ではないと判断し、今回はスレイド事務局長(ポリネシア) からテイラーに譲り、次回はミクロネシア出身者をPIF全会一致で選出させるという方針に転換した(黒崎 2021a)。

立候補した。その後も外務大臣経験者や国際機関の代表経験者といった経験者が次々に立候補、大混戦となった。とりわけ今回はコロナ禍ということもあり、首脳たちが対面で十分に話し合う機会がなく、オンライン上での議論ではまとまらなかったことから、過去に一度しかない選挙での決着に持ち込まれた。決選投票の結果、プナガザキオスを1票差で上回り、事務局長に選出された。この事態に対して、ミクロネシア諸国の首脳たちが、この結果は紳士協定が破棄されたものであり、PIFにおけるミクロネシア諸国を軽視する表れだと非難、5カ国はPIFからの離脱を宣言した。

ミクロネシア5カ国によるPIF離脱問題は、結成50年を迎えたPIFにとっては、拡大を続けてきた歴史のなかで初めての脱退であり、しかも一度に3分の1近くの加盟国が離脱を宣言するという前代未聞の事態であった（黒崎 2021a）。ミクロネシアが脱退を宣言したことに対して、他の加盟国の動揺も大きく、オーストラリアやニュージーランド、さらには島嶼地域の大国であるパプアニューギニアやフィジーが説得、2023年2月に離脱騒動は解決されることとなった。

この問題の背景については、上述したコロナ禍による各国首脳間のコミュニケーションの欠如、あるいは地域の指導的な役割を果たしていたオーストラリア、ニュージーランドの政府が政権交代から間もなく、島嶼国事情についての認識が不足していたことなどが指摘された。すなわち、2010年代の太平洋島嶼地域における各国の政治情勢の変化や、サブリージョナルグループの形成、およびPIF内部（とくにサブリージョナルグループ間）での意見の相違が拡大していることを、両国が十分理解できていなかったということである。

筆者は2016年に発表した共編著において、2000年代に入り太平洋島嶼地域では、①漁業・鉱物資源の存在、②気候変動問題など地球規模での議論の舞台としての国際場裏からの注目、および③米中対立の最前線としての地政学的な重要性への評価を取り上げて、国際社会からそのプレゼンスが高まってきたことを指摘した（黒崎 2016b）。同様の認識についてはフライ（Greg Fry）とタート（Sandra Tarte）による太平洋地域をめぐる新秩序という形でも示されるなど、多くの太平洋諸島をめぐる国際関係の議論で共有されている（Fry and Tarte 2015）。島嶼国の間でも、自分たちは人口や国土が小さい「Small Island State」（小島嶼国）として卑下するのではなく、大きな資源などの可能性に満ちた海洋を有し、それ

を管理している「Large Ocean States」(大海洋国家)であると誇示する声も出てきた(Firth 2008; Chan 2018)。そして、漁業交渉などの場を通じて、小さくても共同歩調をとることで国際場裏などにおいて大国と渡り合えるということを認識し、主張しはじめている。ただこれまでの多くの研究では、2000年代にプレゼンスを高めてきた地域協力機構であるPIFを軸に、太平洋島嶼地域の新たな秩序が進んできたことを明らかにするものの、2010年代以降の急激な変化までは十分に検討しきれていない。むしろ、上述のミクロネシア諸国の離脱騒動など、地域の秩序枠組みが急速に動いている状況を把握するためには、2010年代に急速に域外国との交流が促進されるなかで、島嶼国の代表として域外国と対峙した各国首脳をはじめとした政治指導者、域外国との窓口となり、また地域統合を事務方として進めていったPIF事務局等で活動する国際機関官僚、および交流が強化されていく島嶼地域の姿をみてきた市民たちが、この間の動きをどのように反応していたのか分析する必要があるだろう。

このとき、島嶼国の首脳や国際機関官僚の地域に対する意識に影響する要因として、筆者は他地域との政治交流の重要性に注目した。この点に関して、本書の共通のテーマである「人の移動」という点に着目すると、「政府間交流としての外交」を論じるのはいささか異質に感じるかもしれない。しかしながら、域外国などの政府間の交流は、そこに参加する人びとが交流の場まで移動する行為のなかで生じるものである。そして、この交流の経験を通じて、参加者である首脳たちの意識にも変化をもたらしている。そのことをふまえると、「政府間交流としての外交」も大きな枠組みで人の交流の一部として捉えることができると筆者は考える。こうした理由から序章の「人の移動」の定義において、自然人の移動(労働移動、難民、企業活動)に加え、「政府間交流としての外交」も含めた。そして、政府間交流としての外交の影響が、地域統合における推進力にもなる反面、それが行き過ぎたことで各国レベルの利害に抵触し、挫折あるいは変容につながるのではないだろうか。

本章における政治間交流としての外交が国を越えた地域統合の意識を生み出していくという視点に関しては、アメリカの政治学者ピーター・ハース(Peter M. Haas)が唱えた「認識共同体」(Epistemic Community)の議論から学ぶところが多い。ハースが提唱した認識共同体とは、国という枠組みを超えて活動する、専門知識をもった集団により構築されたネットワークを指している。ハースは、こ

の認識共同体において、これらの集団は人類の福祉の貢献という認識に基づいて活動していると説明した。また同時に彼は、この認識共同体の障害になる要因として国単位での利害関係が挙げられる、とも指摘している（Haas 1992）。本章では、この認識共同体をめぐる研究をふまえて、その延長上として、今日起きている島嶼地域での地域統合をめぐる動きを次のように捉える。すなわち、島嶼国の首脳や官僚たちは、他地域との政治交流の強化のなかで自分たちは認識共同体を構築するメンバーとして意識し、行動しながら地域全体の利益を求めて活動してきたものの、各国で実施される総選挙という国単位での利害関係が表象される場の影響を受けて、PIFを中心とした既存の地域統合が挫折し、新たなグループ化を推進させた。今日の太平洋諸島における政治レベルでの交流の活発化は、認識共同体ともいえる地域統合の形成と変容を促すことになったのである。

以上のような問題意識のもと、本章では2010年代の太平洋島嶼地域における国際政治の動きをみていくなかで、域外国や国連などの国際機関が主催する政治イベントへの各国首脳や国際機関の官僚による参加機会（以下、「域外国との政治交流」）の活発化が、地域統合をめぐる議論にどのように影響したのか検討していく。まず2010年代における域外国・地域との政治交流の活発化が島嶼地域の国際政治に与えた影響について、具体的には2010年代前半のPIFを中核として促進された地域統合の推進の動き、および2010年代後半に起きたPIF中心の地域統合への反発として、各国の政権交代および新たなグループとして台頭してきたサブリージョナリズムについて詳述する。これを受けて、この動きが生じた理由について、一連のプロセスのなかで島嶼国政治指導者、PIF事務局に代表される地域国際機関官僚および市民が、どのようにこの動きを捉え反応していったのかという点から考察する。

1

2010年代の太平洋島嶼地域の地域統合をめぐる動き

2010年代の太平洋島嶼地域の国際政治は、前半が2000年代中盤から引き継ぐ形で生じていた「PIFを中核にした地域の一体化」をより促進させていったのに対し、後半はその行き過ぎた一体化に対する島嶼国の住民たちの失望が反映される形で、地域の一体化を進めた各国の政治リーダーたちが政権から次々と追われ

るという現象がみられた。またそれに代わる形で、新たな枠組みとしてメラネシア、ポリネシア、ミクロネシアというサブリージョンを基盤としたグループが台頭してきたという特徴がみられる。この節では、域外国との交流の活発化が地域統合にどのような変化を与えていったのか、その経緯を詳述する。

1-1. 域外国との政治交流の活発化とPIF中心の地域統合への加速化——2010年代前半——

21世紀以降、国際場裏における太平洋島嶼地域への関心が高まるなか、気候変動や貿易の自由化などの問題で、欧米やアジアの先進国や国連をはじめとした国際機関から、この地域に対して積極的なアプローチが行われるようになった。表1-1に示すように、1980年代以降、さまざまな国・地域が太平洋島嶼国と首脳級、あるいは外相級の会合を定期的開催している。最初に、域外国と太平洋島嶼国との間の定期的な首脳会議を定着させたのはアメリカである。同国は1980年、ハワイにおいて太平洋諸島リーダーズ・コンファレンス（Pacific Islands Conference of Leaders: PICL）を開催した。これは、1970年代の冷戦との関係も大きい。太平洋島嶼地域はそれまでアメリカ、オーストラリア、ニュージーランドからなるANZUSの湖として西側陣営の安全保障の枠内にあると自明視されていたが、1970～1980年代にはソビエト連邦（ソ連）が島嶼国に対して外交的な接触を始めていく²⁾。この動きを警戒し、アメリカはソ連に対抗する意味で、PICLを開催した。PICLは3～5年に一度、島嶼国の首脳と米国政府関係者が一堂に会し、地域の安全保障や経済協力について協議するものであった。このPICLの常設事務局としてハワイ大学の東西センターに設置されたのが、太平洋諸島開発計画（Pacific Islands Development Plan: PIDP）である。ただし、PICLはPIDPにより主催され、アメリカ政府からは局長級の事務方が参加し、アメリカ大統領の参加は集合写真への参列など、限定的なものにとどまった。

2) ソ連は、1976年にパプアニューギニアおよびサモアと外交関係を樹立し、また1985年にはキリバスと漁業協定を締結した。さらに1970年代にトンガに水面下で接触し、外交関係樹立と大使館の開設を追求したが、オーストラリアやニュージーランドなどの介入で、成立には至らなかった（Dorrance 1990）。

表1-1 PIF域外国主催のPIF島嶼国を対象としたおもな首脳会合

名称	発足年	開催回数	最新の開催事例	参加国・地域	特徴・備考
アメリカ 太平洋諸島リーダーズ・コンファレンス(Pacific Islands Conference of Leaders: PICL)	1980年	11回	2021年6月 (オンラインでの開催)	20カ国・地域(PIF加盟国に加え、米領サモア・ハワイ・グアム・北マリアナ諸島を含む)	3～5年に一度開催。大統領は通常写真撮影などで参加する程度。事務局としてPIDPが設置されている(PIDFはPIF事務局などとともにPIFの専門機関として位置づけられている)。またPIFの専門機関であるSPC、SPREPおよびPIDPの正式メンバーでもある。
日本 太平洋・島サミット(PALM)	1997年	9回	2021年7月 (オンラインでの開催)	18カ国・地域(PIF加盟国・地域)と日本	日本政府より3年おきに開催。日本の総理とPIF議長が共同議長を務める。2010年より中間年に中間閣僚会合を開催。
フランス フランス・オセアニアサミット(France-Oceania Summit)	2001年	5回	2021年7月 (オンライン)	19カ国・地域(PIF加盟国・地域とウォレス・フツナ)とフランス	フランス大統領が主催。当初からフランス領が参加してきたのが特徴。
中国 中国・太平洋諸島経済開発協力フォーラム(China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Leaders Forum)	2006年	4回	2019年10月 (サモア・アジア)	14カ国・地域(PIF加盟国・地域から台湾承認4カ国を除く)と中国	第1回(2006年)はスバ、第2回(2013年)は広州、第3回(2019年)アピアで開催。中国首相が議長として参加。2021年からChina-Pacific Islands Countries Foreign Ministers Meetingを開催。PIFの専門機関SPTOの正式メンバーでもある。
台湾 台湾太平洋同盟諸国サミット(Taiwan-Pacific Allies Summit)	2006年	2回	2007年10月 (マニジャル諸島・マジュロ)	4カ国と台湾	PIFには開発メンバーとして参加。2008年に国民党馬政権誕生後、2009年にソロモンでの開催も検討されたが実現せず。2018年のナウルで開催されたPIF年次会合では、台湾・太平洋島嶼国間医療支援基金を創設。
トルコ Turkey-Pacific Islands Foreign Ministers Meeting	2008年	2回	2014年 (イスタンブール)	16カ国(PIF加盟国)	フォーラム対話メンバーの1つ。
韓国 Korea-Pacific Islands Foreign Ministers Meeting	2011年	4回	2021年11月 (オンライン)	14カ国(太平洋島嶼国[豪・NZは除く])	約3年おきに外務大臣級を招聘(2011年、2014年、2017年、2021年)。毎年外務次官級を招聘して Meetings of Korea - Pacific Senior Officialsを開催。
タイ Annual Thailand - Pacific Islands Countries Forum	2014年	4回	2017年5月 (タイ・バンコク)	15カ国(太平洋島嶼国[豪・NZは除く])	第4回は国連経済社会理事会に合わせて開催。同会合の代表団が参加。
インド Forum for India-Pacific Islands Cooperation	2014年	2回	2015年 (インド・ジャイプル)	14カ国(太平洋島嶼国[豪・NZは除く])	2019年に国連総会時にインドとPIFとの首脳間の会議開催。2020年前半にパプアニューギニア・ポートモレスビーで第3回開催を予定するも、新型コロナウイルス感染症の蔓延で延期。

(出所) PIF事務局HP (<https://www.forumsec.org/>) をもとに筆者作成。

1989年の年次会合においては、当時の南太平洋フォーラム（South Pacific Forum: SPF）と、域外国が協力関係について議論する域外国会合（Post-Forum Dialogue）が開催された。その後、1990年代後半以降、域外国による首脳会合が増加していく（Bryant-Takalau and Frazer 2006）。最初に本格的な定期首脳会合を実施し、今日まで続けてきたのが日本である。日本は、1997年から3年おきに太平洋・島サミット（PALM）を開催した。日本政府の単独主催の国際首脳会議は、PALMのみであった。2021年まで9回にわたり開催され、3年のローテーションで日本と太平洋島嶼地域との協力を確認するという形が定着し、島嶼国政府側もこのローテーションをPALMプロセスとして認識している（黒崎 2012）。2001年には、フランスがオーストラリアとニュージーランドを含む太平洋諸島の国々との間で「フランス・オセアニア・サミット」(France-Oceania Summit) を開催する。また2006年には、太平洋島嶼地域でし烈な外交競争を行っていた中国と台湾（中華民国）が、それぞれの同盟国と「中国・太平洋諸島経済開発協力フォーラム」(China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Leaders Forum) および「台湾太平洋同盟諸国サミット」(Taiwan-Pacific Allies Summit) を開催した（Crocombe 2007; 黒崎 2019a）。これらの域外国による首脳会合の目的は、国連などの多国間外交が重視されるなかで、数の論理が重視されていき、小さいながらも外国の場で1票を有する太平洋島嶼国との緊密な関係を、維持・拡大したいという思惑があった（Wesley-Smith and Porter 2010）。

その後、2010年代前後にはトルコ（2008年）、韓国（2011年）、タイ、インド（ともに2014年）が、首脳級あるいは外相級や事務方級を招聘した会合を主催している。これらの国々は、新たに経済パワーをつけてきたと同時に、中東諸国やイスラエル、北朝鮮、中国などと衝突や問題を抱え対立するなかで、島嶼国と関係を緊密にし、国際会合で味方を増したいという明確な意図も含まれていた。

このように、太平洋島嶼国に対して域外国からのアプローチが強まるなか、島嶼国側も国際場裏で自分たちのプレゼンスを高めるように、自らの主張を積極的に述べる機会をもつようになる。その際に、島嶼地域の代表として国際社会でアピールする役割を担ったのは、長期政権を続け、PIFなどでも存在感を示していたベテランの首脳をはじめとした政治指導者であった。とくに2000年代から2010年代初めにかけて、太平洋島嶼地域において5年以上の長期にわたり政権

表1-2 PIF島嶼国の長期政権（任期期間5年以上、2000年代前後に首相に初めて選出された例）

国	地域	首脳の名前	就任年	退任年	就任期間	国際社会でのおもな業績 (PIFや日本との関係)
サモア	ポリネシア	トゥイラエバ・マリエレガ オイ首相	1998年	2021年	23年	第3回SIDS会議開催(2014)。PALM8共同議長(2018)
パラオ	ミクロネシア	トミー・レメンゲサウJr. 大統領	2001年	2021年	16年 ¹⁾	海洋保全(ミクロネシア・チャレンジ、アワ・オーシャン会議の誘致)、PALM7共同議長(2015)、(日系4世)
フィジー	メラネシア	ジョサイア・バイニマラマ 首相	2007年	2022年	15年 ²⁾	COP23の議長(2017)
キリバス	ミクロネシア	アノテ・トン大統領	2003年	2016年	12年半	気候変動問題(フェニックス諸島の海洋保護区化)⇒世界遺産登録[2010]
ニウエ	ポリネシア	トケ・タランギ首相	2008年	2020年	12年	PALM5共同議長(2009)、日本と外交関係樹立(2015)
クック諸島	ポリネシア	ヘンリー・ブナ首相	2010年	2020年	10年	PALM6共同議長(2012)、日本と外交関係樹立(2012)
バプア ニューギニア	メラネシア	ピーター・オニール首相	2011年	2019年	8年	APEC議長国(2018)
ミクロネシア 連邦	ミクロネシア	マニー・モリ大統領	2007年	2015年	8年	(日系4世)
トンガ	ポリネシア	ウルカララ首相 (後のトゥポウ6世)	2000年	2006年	6年	
ツバル	ポリネシア	エネレ・ソポアング首相	2013年	2019年	6年	
ナウル	ミクロネシア	バロン・ワンガ大統領	2013年	2019年	6年	

(出所) 筆者作成。

(注) 1) 2009～2012年は、ジャンセン・トリビオン大統領が就任(同国の大統領規定で連続2回までと決められているため)。

2) 2007～2014年までは、民主選挙の洗礼を受けていないため、暫定首相とされることもある。

を担う首脳が各地で誕生した（表1-2）³⁾。

1998年に副首相から首相の座を引き継ぎ、その後23年間にわたり政権を掌握したサモアのトゥイラエパ・マリエレガオイ（Tuilaepa Malielegaoi）首相は、その代表的な存在である。議会では、彼が率いる与党・人権擁護党が常に3分の2を占め、国内の諸制度の改革も進んだ。対外的にはWTOの加盟に加え、太平洋島嶼地域では初めてホスト役で第3回国連小島嶼国会議を開催し、成功を収める。

パラオのトーマス（トミー）・レメンゲサウJr. (Thomas Remengesau, Jr.) 大統領も、建国以来8年間政権を掌握してきたクニヲ・ナカムラ（Kuniwo Nakamura）大統領の後継として、2001年の大統領選挙で当選すると、2期8年の大統領職を二度務めた。その間、海洋保全問題で地域のリーダーとして、国際社会に積極的に働きかけた。他のミクロネシア諸国と共同し、地域の生物多様性を維持するための環境保護に取り組む「ミクロネシア・チャレンジ」を打ち上げ、2020年にはEEZ内での外国船による商業漁業を禁止するなど、環境保全の推進を唱えた。このことが評価され、同大統領は環境保護対策に最も積極的な首脳の1人と国際社会から評価された。

2011年から8年にわたりパプアニューギニアの首相を務めたピーター・オニール（Peter O'Neill）首相は、国内の経済成長を進めるためオーストラリアや中国、日本と積極的な外交関係の強化を進めていく。2014年には、国内で開発が進んでいた液化天然ガス（LNG）の輸出が開始され、10%を超えるGDP成長率も達成した。こうした好景気を背景に、メラネシア諸国の経済支援を進めるとともに国内都市部のインフラ整備を進め、2018年には太平洋島嶼国では初めてのAPEC年次会合を、ポートモレスビーで開催している。

このように、2000年代には多くの島嶼国で5年以上の長期安定政権を率いた政治指導者たちが、PIFにおいても中心的な活躍を示した。他の島嶼国においても長期政権が10年前後続き、国内での安定した基盤をもとにしたこうした政治指導者たちは、PIFや国際社会においても地域の政治リーダーとしてさまざまな

3) 1980～1990年代にも、フィジーのカミセセ・マラ（Kamisese Mara）首相や、パプアニューギニアのマイケル・ソマレ（Michael Somare）首相、パラオのナカムラ大統領やマーシャル諸島のアマタ・カブア（Amata Kabua）大統領など、「建国の父」的な存在として長期政権を担った首脳はいたが、多くはライバルとなるような対抗馬も存在していた点で、2000年代のベテラン首脳たちとは違いがみられる。

会合を主催し、地域の意見を述べるようになっていった。

しかし、この長期政権を率いた政治指導者たちの、国際社会における地域の代表としての活動を支えていたのは、自国の閣僚や官僚ではなく地域国際機関の官僚である。なかでもその中心的役割を担ったのが、PIF事務局である。SPFとして設立された当初においては、PIFは各国の首脳が毎年ローテーションで議長を務め、共通の課題を協議し、コミュニケを発表しつつ共同歩調を確認するという、会議体にすぎなかった。しかしながら2000年代に入るとPIFは、会議体から太平洋島嶼地域の経済統合の主体として発展を示していく。その背景には、太平洋島嶼国の国内行政組織の脆弱さと関係がある。太平洋島嶼国の多くが、建国当初から整備された官僚組織を有していなかった。そのため、国連などでさまざまな課題がテーマとなる議論に対して、専任の担当官僚を準備することは困難である。このときに各島嶼国の代わりに国際場裏で活動をしてきたのが、PIF事務局である。資金や人材不足が指摘されることもあるが、PIFは島嶼国と比べて整備された官僚組織を有しているため、PIF官僚が国際場裏に参加し、島嶼国グループの総意として発言する一方、そこで議論されたテーマをPIFの閣僚級会合やワークショップを通じて説明する。その結果、各国組織の官僚はもちろん各国の政治指導者も、通常自国政治しか考えていないところで持ち回りのPIFの議長に就任すると、他の域外国や国際機関との協議では不慣れになってしまい、結果、通常太平洋諸島の立場を代弁する立場になっていた官僚組織であるPIF事務局に、過度に依存するようになった(Chand 2010)。

PIF事務局への依存が高まるなか、存在感を高めたのがPIF事務局長である。事務局長はPIF事務局という官僚組織のトップであると同時に、この地域の専門機関であるSPTO (Pacific Tourism Organization: 観光)、SPREP (Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme: 環境)、USP (University of South Pacific: 大学教育)等の8機関で構成される太平洋地域組織協議会 (Council of Regional Organization in the Pacific: CROP) において、常任議長としての役割も担っている (Dornan and Newton Cain 2014)。そのため、太平洋島嶼地域における国をまたいで議論になる問題に関して、PIF事務局長が調整役を果たすことも多く、歴代の事務局長もそれぞれの時代の問題に対処してきた(表1-3)。

PIF事務局は1988年に正式に発足するが、初期の事務局長には、各国の大統

表1-3 歴代PIF事務局長（1988年以降）

名前	出身国	経歴	就任期間(年)	おもな業績
ヘンリー・ナイサリ	ツバル	元副首相	1986～1992	域外国対話開始(1989)
イエレミア・タバイ	キリバス	元大統領	1992～1998	オーストラリアや日本に貿易投資出先窓口設立, PALM設立(1997)
ノエル・レヴィ	パプアニューギニア	元外交官	1998～2004	SPFからPIFに名称変更(2000), ソロモン諸島にRAMSI派遣(2003)
グレッグ・アーヴィン	オーストラリア	元外交官	2004～2008	パシフィック・プラン作成(2005)
トゥイロマ・スレイド	サモア	元外交官	2008～2014	フィジーのPIF資格停止(2009)
メグ・テイラー	パプアニューギニア	元外交官	2014～2021	パシフィック・リージョナリズム構想作成(2015)
ヘンリー・プナ	クック諸島	前首相	2021～現職	ミクロネシア5カ国のPIF離脱問題(2021～2022)

(出所) 筆者作成。

領などの首脳級の政治家が就任していた。1990年代に事務局長を務めた、元キリバス大統領のイエレミア・タバイ (Jeremia Tabai) は、国際社会におけるSPFの存在感を高めるために積極的に活動し、日本との間で太平洋・島サミットをスタートさせ、また東京や北京への貿易事務所開設にも貢献した。しかし1990年代後半以降は、大物政治家に代わって、外交官出身という事務方レベルの人材が事務局長を務める。2004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) は、2006年より開始する地域統合に向けた道筋を示す計画である「パシフィック・プラン」(Pacific Plan) を実務的に推進した。その後も、トゥイロマ・スレイド (Tuiloma Neroni Slade) やメグ・テイラー (Meg Taylor) など外交官出身者が事務局長を務めた。これはPIFという官僚組織を運営しながら、地域統合から共同体を念頭においた協力体制を作る「パシフィック・リージョナリズム」(Pacific Regionalism) を推進させた。クーデタを理由とするフィジーの2009年のPIF加盟国資格停止問題や、2016年に突如決定されたフランスの2つの海外領土の加盟問題に関しては、かつての首脳級出身の事務局長が仲介役として存在感を示したが、2000年代以降の外交官出身の事務局長は裏方として役割に終始し、あくまで官僚組織のトップとしての振舞いに徹しているよ

うにみえる（東 2016; 黒崎 2019b）。

このように、2000年代後半から2010年代初めの太平洋島嶼地域の国際政治は、オーストラリア、ニュージーランドを含めたこの地域だけでほぼ完結してきた前世紀までの国際関係から大きく変化した。すなわち、他の域外国や国連などの国際機関の要請もあり、島嶼国に対して、グローバルな問題を協議し、政治・経済など多方面での交流を強化するべく、他地域との国際会議などにも積極的な参加をすることを求められるようになった。島嶼地域側もそれに対応するべく、長期安定政権を背景に地域の代表として振る舞うベテラン政治指導者と、彼らを背後で支えつつ、国際社会に対して太平洋島嶼地域の窓口となったPIF事務局に代表される地域国際機関（およびその官僚）が、存在感を高めていった。こうした首脳や官僚が国際場裏での議論に参加する場が増加するなかで、域外国と対等に交渉をするためにも地域で団結・協働することを重視する考えが高まり、2010年代半ばまではPIFを核とした太平洋諸島地域の一体化を推進する動きが主流となっていた。

1-2. 各国で相次ぐ長期政権の交代とサブリージョナリズムの台頭 ——2010年代後半——

長期政権を率いる政治指導者と、組織化され地域エリート化したPIF事務局のもと、地域統合を推進するという流れが2010年代前半から中盤に確立されていた。ところが2010年代中盤になると、域外国との政治交流が一段と活発化する一方、地域統合を推進する動きにブレーキをかけるような事態が各国において生じた。すなわち、上述のリーダーシップを担ってきた首脳たちが、大統領選挙や総選挙において相次いで落選し、政権交代が進んだ。

表1-4は、2010年代後半のPIF島嶼国首脳の変化を示したものである。この表では、3年ごとに定期的に太平洋島嶼各国首脳を招待してきた日本主催のPALMを基準とし、PALM7、PALM8、PALM9が開催された2015年、2018年、2021年時の首脳たちを比較した。この3回のPALM時にすべて同じ首脳であったのは、フィジーのジョサイア・バイニマラマ（Josaia Bainimarama）首相のみである。ソロモン諸島やバヌアツなどのメラネシアでは、建国当初から総選挙のみならず、内閣不信任案が出されて首相交代が行われてきたが、この間も毎回首脳が交代するという傾向が示されていた。しかし、比較的長期政権が続いてきたポリネシア

表1-4 2010年代後半のPIF島嶼国首脳の変化 (PALM7～9の時点での比較)

	2015年 (PALM7)	2018年 (PALM8)	2021年 (PALM9)	首脳が交代した年とその時のおもな理由
メラネシア	ピーター・オニール首相	ピーター・オニール首相	ジェームス・マラパ首相	2019年、オニール首相が汚職で首相辞任。直前に閣僚を辞任したマラパ氏が議会で首相に選出。
ニューギニア				
ソロモン諸島	マナセ・ソガフレ首相	リック・ホウウェニブ ウェア首相	マナセ・ソガフレ首相	2017年にソガフレ首相への内閣不信任が可決、ホウ ウェニブウェア氏が後任に任命。2019年の総選挙でソ ガフレ首相陣営が勝利、同氏が首相に返り咲き。
バヌアツ	ジョー・ナトゥマン 首相	シャーロット・サルワイ・ タビマスマス首相	ボブ・ロウマン首相	2016年の総選挙の勝利で、サルワイ首相陣営が勝利し 首相に選出される。2020年の総選挙で同陣営が敗北し、 ロウマン氏が首相に選出。
フィジー	ジョサイア・バイニマラマ 首相	ジョサイア・バイニマラマ 首相	ジョサイア・バイニマラマ 首相	(2014年、2018年の総選挙で勝利)。
ポリネシア				
サモア	トワイラエバ・マリエレ ガオイ首相	トワイラエバ・マリエレ ガオイ首相	フィアメ・ナオミ首相	2021年、4月の総選挙で現職首相率いる与党が敗北。政 権交代。
トンガ	アクリシ・ポヒヴァ首相	アクリシ・ポヒヴァ首相	ポヒヴァ・トゥイオネト ア首相	2019年、ポヒヴァ首相の死去に伴い、国会議員による首 相選出選挙により選出。政権交代。
ツバル	エネレ・ソポアング首相	エネレ・ソポアング首相	カウセア・ナタノ首相	2019年、総選挙でソポアング首相率いる与党が敗北。政 権交代。
クック諸島	ヘンリー・ブナ首相	ヘンリー・ブナ首相	マーク・ブラウン首相	2020年、ブナ首相がPIF事務局長選挙立候補に伴い辞 職。ブラウン大統領が後継者として政権を継承。
ニウエ	トケ・タランギ首相	トケ・タランギ首相	ダルトン・タンダランギ 首相	2020年、総選挙でタランギ首相の落選で首相交代。
ミクロネシア				
ナウル	バロン・ウィンガ大統領	バロン・ウィンガ大統領	ライノル・エニミア 大統領	2019年、総選挙でウィンガ大統領の落選で大統領交代。政 権交代。
キリバス	アナ・トン大統領	ターネス・マーマウ 大統領	ターネス・マーマウ 大統領	2016年、大統領選挙の結果(トン大統領は規定で立候補 できない)、現職の後継候補は敗北。
パラオ	トミー・レメンダサウJr. 大統領	トミー・レメンダサウJr. 大統領	スランダル・ウィップスJr. 大統領	2020年、大統領選挙の結果(レメンダサウ大統領は規定 で立候補できない)、現職の後継候補は敗北。
ミクロネシア連邦	ピーター・クリスチャン 大統領	ピーター・クリスチャン 大統領	デイヴィッド・パニエロ 大統領	2019年、総選挙でクリスチャン大統領が選挙区で落選。 大統領交代。
マーシャル諸島	クリストファー・ロヤック 大統領	ヒルダ・ハイネ大統領	デイヴィッド・カプア 大統領	2015年、2019年、それぞれの年の総選挙で現職与党が 敗北。政権交代。

(出所) 筆者作成。

やメラネシア地域でも、この間政権交代が起きていた。とりわけPALM8とPALM9の間では、14カ国のうち12カ国で政権交代が起きた。とくにポリネシアではその傾向が顕著で、PALM7からPALM8の間は5カ国の首脳すべてが連続して首相の座についていたが、PALM8からPALM9の3年間では、すべての国で首相が交代している。

首脳交代の理由でも、特徴として総選挙や大統領選挙による交代が目立つ。PALM7からPALM9までの間で、14カ国中10カ国で国政選挙による首脳の交代が起きた。そのなかには、23年間にわたり首相の座にあったサモアのトゥイレエパ首相、12年間首相職を務めたニウエのトケ・タランギ (Toke Talagi) 首相、6年間政権を担ってきたツバルのエネレ・ソポアンガ (Enele Sopoaga) 首相や、ナウルのパロン・ワンガ (Baron Waqa) 大統領が含まれている。とりわけ、タランギ首相とワンガ大統領は地元の選挙区で自らの議席も失っている。

また、憲法の任期規定に従って大統領職を退任した、パラオのレメンゲサウ大統領やキリバスのアノテ・トン (Anote Tong) 大統領の場合は、後継を選ぶ大統領選挙において自分の後任として推していた候補がライバル候補に敗れ、政権交代となった。いずれの大統領も、過去の大統領選挙において常にライバル候補に圧勝してきたのとは対照的な結果となった。

汚職問題で辞任に追い込まれた、パプアニューギニアのオニール首相の場合を除くと、退任した首脳のほとんどが、少なくとも表面的には国内政治や対外関係上の大きな問題を抱えていたわけではない。むしろPIFをはじめとした島嶼地域や国際場裏においては、多くの首脳たちがそのリーダーシップをアピールしているケースが多かった。

ツバルにおいては2013年から6年間にわたり政権を担っていたソポアンガ首相が、ツバルが議長国となっていた2019年のPIFの年次会合を同国の総選挙の直前に設定した。同首相は、同会合において気候変動対策に具体案を示せずに行ったオーストラリアのスコット・モリソン (Scott Morrison) 首相を叱責することによって、気候変動問題において先頭に立って戦う地域リーダーというイメージが報道で伝えられた。この効果で同首相の陣営が総選挙に勝利し、首相に再選されるものと予想されていた。しかしながら、2019年5月総選挙の結果、ソポアンガ首相は自らの議席を守ったものの、自陣営の現職大臣たちが軒並み落選し、

選挙後の首相指名においてカウセア・ナタノ（Kausea Natano）議員に敗れた。

2016年には、マーシャル諸島のヒルダ・ハイネ（Hilda Heine）が太平洋諸島国における初の女性首脳である大統領に就任した。彼女は、気候変動問題に加え、女性の地位向上に関する政策で自らが太平洋島嶼地域の牽引役となることを表明し、2019年3月に首都マジュロにアジア太平洋地域の女性首脳を招待した「太平洋女性リーダー連合会議」(Pacific Women Leaders' Coalition Conference)を開催、国際社会にその存在を大きくアピールした。そのため2019年の総選挙においては、野党陣営に強力なリーダーが不在であったこともあり、ハイネ大統領陣営が勝利し、同大統領が続投すると当初は予測されていた。しかしながら、同選挙では自陣営の議員が多数落選し、その結果選挙後の議員の互選による大統領選出において、ハイネ大統領はデイヴィッド・カブア（David Kabua）に敗れた（黒崎 2020a）。

ミクロネシア連邦においては、長年国会議員を務め閣僚経験もあり、太平洋島嶼地域のリーダーたちの間でも知られてきたピーター・クリスチャン（Peter Christian）が、マニー・モリ（Manny Mori）大統領による8年にわたる長期政権を引き継ぐ形で、2015年の総選挙後、大統領に選出された。また、就任直後に開催されたPALM7において、犬猿の仲として知られていたバイニマラマ首相とトゥイラエパ首相の間で対立が起きた時、仲介役として両者の意見調整役の任を果たしたことは、同大統領のその存在感を強く印象づけた。その後も、ミクロネシア地域のリーダーとして海洋保全問題などで存在感を示してきたクリスチャン大統領は、2019年総選挙においても再選されることが予想されていた。しかしながら、総選挙ではクリスチャン大統領自身が、新人のデイヴィッド・パニエロ（David Panuelo）候補に選挙区で敗れ、大統領選に入る前に大統領の座を失った。パニエロは、この選挙後に大統領に選出されている。

一方、PALM8とPALM9の間で総選挙に勝利し、首脳の座を守った事例としてソロモン諸島とキリバスがある。両国に共通しているのは、国内の経済政策や地方の振興に重点をおく政策を主張したこと、そして外交政策においても国内経済の振興を重視し、共通の外交政策を示したことがある。2019年には、それまで台湾と外交関係を締結していた両国が、ほぼ同時期に中国へと変更した。中国との国交樹立は、両国首脳が国内政策に力を入れていることを、国民にアピールすることにつながったともいえるだろう。これは、フィジーのバイニマラマ政権

の事例とも重なるからである。フィジーは2006年のクーデタ後、一時はPIFの加盟資格を停止され、また、オーストラリアなどの先進国から経済制裁を受けたが、その間中国の支援を受けて、地方のインフラ整備に力を入れていたことが国民から評価され、バイニマラマ政権は2014年の民主選挙以降も支持されてきた⁴⁾ (Tarte 2015)。2000年代までは、国際社会における地域リーダーとして振る舞うことで、地元の有権者に先進国などとの強いパイプがあることを示してきた。しかし、2000年代後半の世界的な不況を受けて、島国でも国内での著しい経済不況を経験すると、有権者たちも見せかけだけの国際社会での活躍よりも、地元の経済振興に直結する貿易や投資の促進を求めるようになったのである。

こうした島嶼国各地での長期安定政権の瓦解と、それに伴う新たな政権の誕生は、PIF事務局など地域国際機関に対しても大きな影響を与えた。それまで自分たちPIF事務局組織を支えていた各国のベテラン政治指導者が去り、新たに誕生した指導者たちは、むしろPIF事務局組織に対して厳しい目を向けるようになったからである。前任者たちが地域の問題ばかりに目を向けていたことの責任をPIF事務局に負わせ、事務局組織の官僚の高い給与などの厚遇を非難し、組織の改革を求めるようになった。また地域統合の促進も、島嶼国の住民には十分なメリットが得られないとし、急速に統合を進めることには批判的な意見が増え、PIFを枠組みとした地域統合および地域共同体への動きは頓挫してしまった。

このPIFを中心とした地域統合に代わり急速に台頭してきたのが、サブリージョナルな枠組みである。もともとは地理学上の便宜的な分類（メラネシア、ポリネシア、ミクロネシア）にすぎなかったが、2010年代以降各地域の首脳たちがPIFの下位グループとして注目し、各地域でサブリージョナルグループが結成された。表1-5に示されている、メラネシア・スピアヘッド・グループ (Melanesian Spearhead Group: MSG)、ポリネシア・リーダーズ・グループ (Polynesian

4) 2006年のクーデタ以降、地方開発などにも力を入れ政権を担ってきたバイニマラマ首相であったが、2022年12月に実施された総選挙では与党フィジー・ファースト党は過半数を確保できず、人民同盟党、国民連合党および社会民主自由党による連立政権が誕生、人民同盟党代表のシティベニ・ランブカ (Sitiveni Rabuka) 元首相が首相に就任した。政権交代の原因としては、バイニマラマ長期政権下で、労働組合や教育・ジャーナリズム関係者に対する規制・弾圧があったこと、および政府内でインド系住民が優遇されていたことに対して、フィジー原住民系住民側からの不満が高まっていたことが指摘されている。

表1-5 サブリージョナルグループの比較

名称	地域	設立年	加盟メンバー	特徴
メラネシア・スピアヘッド・グループ(MSG)	メラネシア	1986年	パプアニューギニア, ソロモン諸島, バヌアツ, フィジー, FLANK(ニューカレドニア)	2007年に設立協定を調印。常設事務局をバヌアツのポートビラに設置。メラネシア地域内での経済統合をめざす。ニューカレドニアや西パプアの独立を支持。
ポリネシア・リーダーズ・グループ(PLG)	ポリネシア	2011年	サモア, トンガ, ツバル, クック諸島, ニウエ, 仏領ポリネシア, 米領サモア, トケラウ, (ニュージーランド, ハワイ, イースター島[ラパ・ヌイ])	2011年のニュージーランドでのPIF年次会合に向けて, ポリネシア首脳がサモアで協議し, 設立。2018年にはメンバーの拡大に伴い, ニュージーランド(マオリ)やハワイ, イースター島(ラパ・ヌイ)も参加。
ミクロネシア大統領サミット(MPS)	ミクロネシア	2003年	パラオ, ミクロネシア連邦, マーシャル諸島, ナウル, キリバス	2018年以降, ナウルとキリバスが加盟。毎年年次会合を開催。同サミットで推薦したPIF事務局長候補が敗れたことから, 2021年に5カ国がPIFからの離脱を共同で宣言。

(出所) 筆者作成。

Leaders Group: PLG), およびミクロネシア大統領サミット (Micronesian Presidents' Summit: MPS) である。

サブリージョナルグループの萌芽は, 1980年代からメラネシアの諸国ですでに構想されてきた (MacQueen 1989)。1971年にPIFが誕生して以降, 独立した国が多いメラネシア諸国では, PIFという枠組みよりもメラネシア諸国でグループを作り, 経済統合の推進やニューカレドニアやインドネシア領西パプアの独立支援などを話し合っていくという趣旨で, MSGが結成された。2000年代以降は, 地域のリーダー的な役割を果たしていたパプアニューギニアで資源開発を中心とした経済成長がなされていくと, 同国を中心にMSGは整備されていった (Bonay and McGrory 2004)。これらの国々は, ポリネシアやミクロネシアと比べ, 人口や国土面積, 潜在的な資源量などでグループ内だけでも十分に発展できると考え, 旧宗主国的な振舞いをして, PIFを通じて介入してくるオーストラリアとは距離をおき, むしろ地理的にも近いアジア諸国と, MSGという枠組みで対置しようとしている (Cain 2015; 黒崎 2016b)。

MSGの結成からは遅れて, 2011年に結成されたのがPLGである。言語や文化的に近接性があるこの地域では, 2000年代以降いずれの国においても, 長期政

権を率いる首脳たちが出現した。彼らはPIF事務局を有し、設立当初から中心的に振る舞うフィジーと対抗する意味で、ポリネシアというグループを構成し、このグループを通じてPIFのなかで主導権を掌握していこうと取り組んだ。また、ポリネシア諸国は、オーストラリアやニュージーランドなどの先進国に大規模な移民コミュニティを有するため、PIFに加盟する先進両国を含めたPIFを中核とした地域統合や地域共同体を推進する立場をとったが、PLGがその中心的な役割を担った（Lati 2017）。

2003年の設立当初MPSは、アメリカと自由連合協定を結ぶ3国で開催される会議であった（Gallen 2015）。しかし、他のサブリージョナルグループの動きに呼応し、キリバス、ナウルが加盟し、毎年会合を開催している。メラネシアやポリネシアと比較し、域外国であるアメリカやアジアとの関係が深い国が多いことから、MPSはPIFに対しても気候変動対策など共同歩調をとるテーマを話し合う会議体としてみなされてきた。それでも、5カ国によるサブリージョナルグループとなったことで、PIF内でも一定の影響力を及ぼす基盤ができた。PIFに対して従来よりも積極的に関わろうという意思を表明したのが、同地域からのPIF事務局長候補の推薦であった。結果として、その意思が他の加盟国には理解されず、紳士協定が反故にされてしまったことで、かえってMPSというサブリージョナルグループが団結して行動をとるようになった。

2

域外国との政治交流の活発化をめぐる 各層の反応とその変化

前節のとおり、それまで域内の問題を協議するための会議体にすぎなかった地域国際機構PIFは、1990年代から2000年代以降、域外国との政治交流が増えたことで、地域の考えを代弁する役割を果たす組織となった。そして、域外国との交流が急増するにつれ、地域の代表として振る舞う首脳（政治指導者）と事務局組織（および国際機関官僚）を中心に、このPIFを中核とした地域統合を推進されていく動きを強めていった。しかし、2010年代後半以降は、首脳たちが域外国との交流にばかり目を向けすぎることでも市民から批判を受け、急速な地域統合を進める動きに反対するように、各地で政権交代が起きた。新たな指導者たちが自

国の政治問題を優先して考える姿勢にシフト転換をしたことで、PIFを中核とした地域統合は頓挫、代わりにサブリージョナズムが台頭してきた。このような変化が起きた理由を、各国の政治指導者や国際機関官僚、そして市民のそれぞれが、域外国との政治交流の活発化をどう捉え、どう反応していったのかという点から捉えることで、この間の地域統合の促進から停滞・頓挫、変容という動きをより詳細に分析することができるだろう。

本節では域外国との交流の強化と地域統合をめぐる評価の関係について、①地域の代表となり、国際場裏で対峙していった政治指導者たち、②首脳を支援しながら、地域の代弁者としてプレゼンスを高めていったPIF事務局など国際機関で勤務する国際機関官僚、および③首脳やPIFなどの動向を注視しつつ、自分たちの生活と関連づけながらその動きを評価する市民、というそれぞれの視点から分析していく。

2-1. 各国政治指導者——「地域リーダー」意識の醸成から自国の代表としての意識の欠如へ——

パプアニューギニアなどを除き、恵まれた資源が存在しない太平洋島嶼国の政治指導者にとって、国際社会との政治交流を深め、経済支援などを獲得することが国家運営において不可欠である。各国は、建国以来旧宗主国や、域内の先進国であるオーストラリア、ニュージーランドとの政治・経済に依存せざるを得ない状況が続いた（Firth 2013）。21世紀に入り、域外国からの政治交流の強化を求める動きは、島嶼国の政治指導者として歓迎すべきことである。実際に国際会議に地域の代表として参加するなかで、域外国からも対等な立場で扱われる。そのことは、メディアを通じて自国の有権者たる市民に向けても報道され、地域の代表として責任のある仕事を務めていると評価を受ける。とくに2000年代中盤から2010年代初めにかけては、気候変動や環境問題をテーマにした国際会議が各地で開催され、気候変動問題の最前線として、議長などの重責を担う機会も増えた（表1-2参照）。首脳たちが、その機会に示した強いリーダーとしての存在感は、その後の選挙でも有利に働き、多くの国々において5年以上に及ぶ長期政権が誕生する一因となった。このことから、各国政治指導者も地域リーダーとしての活動が、自らの政権を強化する上でも重要であると意識するようになった。

こうした政治指導者たちの、域外国における政治交流を円滑に実施する上で重

要な役割を果たしたのが、PIF事務局をはじめとした国際機関の官僚組織である。とりわけPIF事務局は、島嶼国の国内行政機関と比べて組織の専門化・細分化が進み、また国連のオブザーバーになったこともあり、域外国や国際機関に対して自分たちが太平洋諸島の代表であるという自覚をもった活動を行っている。各国首脳にとっても域外国との交渉を行う上で不可欠の存在であり、国際機関および官僚組織の強化や官僚の待遇の向上を推進していくなかで、地域リーダー化する島嶼国政治指導者と、地域エリートとして首脳を支える国際機関（および官僚組織）、という相互依存体制が確立されていった。

この相互依存体制は、2010年代以降より強固になっていく。域外国との政治交流がより活発化するなかで、長期政権を構築し国内政治は盤石であると考えていた首脳たちは、その関心を地域リーダーとして国際社会のなかで、いかに自らの存在感をアピールしていくかという点に向けていった。他方、一島嶼国の首脳が地域リーダーとして振る舞ったとしても、域外国から経済支援や経済交流事業などを誘致する上で有利に働くわけではない。また、2000年代後半にはリーマンショックの影響で国内経済が冷え込み、なかには経済不況に伴う非常事態宣言を出した国もあった⁵⁾。国民としてみれば、国際社会で活躍するリーダーシップが示されるよりも、目の前の生活への対応が何よりも重視されていた状況である。それにもかかわらず、多くの首脳は地域の代表であるからと、国際会議の場で自国の利益を優先させる発言を控えていた⁶⁾。また、国連をはじめとした国際会議への参加機会が増えたことで、海外出張の機会が急増し、地元の住民と直接意見を聞く機会も減少していく。その結果、市民の要望を正確に捉えきれなくなり、2010年代後半以降に各国で起きた、「選挙という審判を受けての政権交代」という事態につながったのである。

この政権交代を受けて新たに選出されたリーダーの多くは、選挙戦において国

5) マーシャル諸島はリーマンショックに伴う経済不況の影響を受けて、国内財政が急激に悪化したことから、リトクワ・トメイン（Litokwa Tomeing）大統領（当時）が2008年に国内経済の混乱の収拾を理由に非常事態宣言を発出した（黒崎 2013）。

6) 日本政府は、その年のPIFの議長国を務める太平洋島嶼国の首脳を政府の招へい事業で日本に招待し、首脳会談を開催することが定例化している。外務省担当者によると、首脳会談の場では多くの首脳が自らはPIF議長として参加しているとして、自国へのODA事業等についての議論は避ける傾向にあると述べている（2015年6月、外務省にて）。

内経済の停滞や、地方開発の遅れを前政権の失政であると主張して当選した。新首脳たちは、前任者たちの行動を反面教師にし、PIFを中核とした統合を急速に推進することには否定的な見解を示し、地域の利益よりも自国の利益を求める首脳が増えていった。PIFを中核に、オーストラリアやニュージーランドを含めた既存の枠組みを進めていても、自国の経済や社会にとっては成果につながらないと考え、さらに中国などの新たな域外国との関係を強化し、地域ではなく自国の利益を最優先とする政治にシフトした国々もある。台湾から中国へと外交関係を変更したソロモン諸島やキリバスは、その典型といえるだろう。

PIFという大きな枠組みでの地域統合には否定的であったとしても、新首脳たちの多くが国際社会のなかで小島嶼国の存在感をアピールするために、ある程度のグループ化が必要であるということは認めている⁷⁾。一方、あまりにも大きな枠組みでは、自国の利益がかすんでしまうということも把握している。それゆえに、言語や文化の面で近い存在であるサブリージョナルな枠組みでのグループ化を進めることで、地理的・文化的な共通性をもとにグループ内で統一行動ができる。いわばサブリージョナリズムは、自国中心的な利益と、PIFという地域統合の必要性との折衷案として提示され、新首脳たちが前任者との政策上の差別化をする中で生み出されたものとして位置づけることができるだろう。

2-2. 地域国際機関官僚——実力をもった「地域エリート」から閉ざされた専門職利益団体へ——

域外国との政治交流の活発化の影響を最も受けることになったのは、太平洋島嶼地域の意見の代弁者として、地域の統一の見解を作成したPIF事務局をはじめとした地域国際機関の官僚である。太平洋島嶼地域という国際機関の活動が強化されていくなかで、この国際機関官僚の性質も徐々に変化していった。もともと

7) 太平洋諸島地域の漁業分野での取り組みに従事してきたトランスフォーム・アコラウ (Transform Aqorau) 前ナウル協定締約国グループCEOによると、PIFなど理念的で大きな枠組みに対して批判的な新首脳たちも、地理的關係や水産分野など共通関心事ごとにグループ化することに対しては、国際社会でアピールする上で重要であると認識していると述べた。その一例として、2016年5月に就任したキリバスのターネス・マーマウ (Taneti Maamau) 大統領が、PIFに対して批判的である一方、ミクロネシアという同じ地理的空間でグループを組むMPSへの参加に積極的であったことを指摘している (2016年9月訪日の際、笹川平和財団でのインタビューにて)。

こうした官僚は、PIF事務局本部などが設置されていたフィジーをはじめ、加盟島嶼国の出身者から採用されていた。とりわけ部長級以上の上級官僚ポストは、2000年代までは、各国政府の官僚が外向してくるケースがほとんどであった。彼らの多くは、このポジションを自国内での次のポストにつくまでの待機期間として捉え、2～3年後には自国に戻ると考えていた。そのため、いわば一時的な仮住まいとしか考えておらず、PIF事務局の組織制度や待遇に関してほとんど関心がなかった（黒崎 2016a）。

2000年代中盤になると、地域国際機関官僚の構成にも変化が生じる。PIF事務局長も、従来の政治指導者を退任した「名誉職」的存在から、国連をはじめ実務経験の豊富な官僚出身者が選出されるようになる（小林 2009）。域外国との政治交流の活発化に伴い、各国首脳をサポートするための専門家集団としてPIF事務局の組織が整備されていった。国連や域外国との厳しい協議において対等に渡り合うことが求められるようになり、専門性を有した即戦力となる人材を増加する必要が高まっていった。その結果、PIF事務局をはじめ国際機関の官僚ポストは増加され、英語力や専門知識を有する、オーストラリアやニュージーランドで教育を受けた島嶼国出身の移民を含む市民からも多く採用されるようになった。彼らは従来の官僚と異なり、各島嶼国政府とのつながりを十分に有していないため、自分の専門知識と国際機関勤務のなかで手に入れたネットワークをもとに、PIF事務局や他の国際機関を渡り歩きながら、自らのキャリアアップを図っていた（Tarte 2014）。

こうした新たな世代の地域国際機関官僚が課長級に数多く昇進した時期が、2010年代初めであった。彼らにとっては自分の出身国ではなく、太平洋島嶼地域全体の代表として業務に遂行することを意識している。そのため、場合によっては、太平洋島嶼地域という抽象的な枠組みに基づく意見の前では、各国個別の具体的な利益は後回しにされることさえあった。それに関して、国際機関の官僚は、自分たちは地域全体への奉仕者という視点で業務を行っているからだとして、むしろ自分たちの行動こそが正しいと主張した。

2010年代以降、さらに国際社会においてその地位を高めていく。地域のリーダーとして振る舞う各国首脳の支持もあり、また国連や他の域外国との協議の機会を得るなかで、官僚も自分たちこそが地域を代表する組織である、と公然と自

負するようになる。その結果、国際会議への参加や各国政府との協議の費用として、他の島嶼国の国内行政組織では考えられないような高い予算を、各国政府に請求するようになる。彼らは、その予算の根拠を他の域外国や国際機関の予算にかんがみでの結果であると説明する。さらにPIFという高度に組織化され、細分化された体制を把握するためには、各国から出向してくるような素人的な人材を配置したのでは十分に機能しないと主張し、人事に関しても地域国際機関で働く仲間同士でポストを融通するようになっていく。こうして、域外国との政治交流の強化は、PIF事務局官僚の特権階級化、すなわち地域国際機関に従事する地域エリートの出現につながった。

このような地域エリートとなった地域国際機関官僚の行き過ぎた態度に対して、2010年代中盤以降、各方面から不満が指摘されるようになり、さらに、この官僚を野放しにしていた長期政権の首脳たちへの批判につながった。新首脳たちの、国際機関の官僚に対する視線は極めて厳しい。PIF事務局をはじめ、地域国際機関の予算は各国からの分担金で成り立っていることもあり、新首脳が誕生しはじめた2018年以降、その予算の使い方を厳格に監視する動きが強まった。とりわけ自国政府の財源も厳しい小島嶼国政府ほど、地域国際機関の予算の使い道に対する批判は強かった。地域国際機関官僚の厚遇を疑問視し、自国の国民に説明責任があるからという理由で、彼らの仕事が地域全体の利益のみならず、各加盟国の利益にどうつながったのか具体的な数的成果で示すことを求めた⁸⁾。

これらの国際機関官僚からすれば、不十分な国内行政組織に代わり、地域の代表として業務を遂行しているにもかかわらず、国土、人口、資源量などさまざまに異なる国々すべてのニーズを満足させることは極めて困難であり、各国政府の情報を得るために統計データなどの情報を求めても満足な回答も戻ってこない状況があった。しかしながら、それを首脳に指摘しても、「高い給与をもらいながら十分な仕事をしていない、地域国際機関官僚の方が問題である」と逆に非難を受けた。こうした新たな政治指導者たちの過度な要望や批判が相次いだことで、

8) 太平洋諸島フォーラム事務局職員へのインタビューによると、同事務所の下部機関であり、シドニー、オークランドおよび北京に各国との貿易投資の交流促進のために設置された事務所Pacific Trade & Investの予算に対して、ツバルやキリバス、ナウルからPIF官僚は好待遇すぎるとの批判の声が出されているという（2019年8月、PIF事務局にて）。

同官僚のなかからも精神的にも肉体的にも追い込まれ、休職者が増加している。また、より有能な人材は、業務を通じて構築した域外国とのネットワークを利用し、国連などのより厚遇の国際機関へ異動・転職していった。近年では、多くの地域国際機関のポストの空席が埋まらない状況となっている⁹⁾。域外国との交流の強化は、数少ない島嶼地域の有能な人材を急激に流出させ、地域国際機関の組織を弱める結果となったのである。

2-3. 市民——島国の存在感拡大への期待から「地域エリート」に対する不信感の形成へ——

各国政治指導者や地域国際機関官僚が、域外国との政治交流を活発化させていった一連の動きを、それぞれの国や移民先の社会でみていた島嶼国（および島嶼国出身）の一般住民たちは、どのように捉えていたのだろうか。

自国の首脳が地域リーダーとなり、PIF事務局官僚に支えられながらも国際会議で代表として活躍することに対しては、島嶼国の住民たちも当初は否定的ではなかった。1つには、自国の政治指導者が国連や先進国の開催する国際会議で共同議長などを務め、地域の代表として振る舞う姿を新聞などのメディアを通じて目にし、それを誇りに感じていたからである。とりわけ人口が数万～十数万という規模がほとんどである島嶼国にとっては、首脳といっても彼らはごく身近な存在であり、普段街中で会話し、食事をするなどの交流を図ることも珍しいことではない。そんな旧知の仲間ともいえる首脳が、先進国のリーダーたちと直に渡り合う姿は、有権者としても誇らしく感じていた。他方、政治指導者たちは実際に先進国の首脳と国際会議で会談をしたことを、自らの功績として地元の有権者にアピールする。外遊から帰国した首脳たちは帰国後に記者会見を行い、PIFの代表として会議に参加し、G7などの先進国の首脳と意見交換をしたことを報告する。有権者もこうした世界のリーダーたちと協議する自国の首脳を評価するとともに、先進国とのネットワークを通じて経済支援などをもたらすことを期待するのである。このように太平洋島嶼地域におけるリーダーとして活躍する姿勢が国内ニュ

9) 従来も、適した人材がいないということで空席ポストはかなりみられたが（黒崎 2016a）、2019/20年度においては、PIF事務局の係長級以上ポストの40%が空席となっていた（2019年8月、PIF事務局での職員へのインタビューより）。

ースなどを通じて国民に伝えられることで、自分たちのリーダーが世界からも注目されている頼もしい存在であるというイメージづくりにもつながり、結果として長期安定政権を担保する手段にもなっていた。

一方、島嶼国の住民の多くは、PIF事務局をはじめとする地域国際機関に対する明確なイメージをもっていない。多くの島嶼国民にとってはこれらの国際機関で働くことは、オーストラリアなどの先進国に行き、高給の仕事先をみつけたという同程度の認識である¹⁰⁾。もっとも知名度は低いが、地域国際機関は南半球の島嶼国では市民によりそれなりに認知されており、そうした市民にとっては同機関の存在は当初否定的なものではなかった。地域国際機関の官僚ポストには太平洋島嶼国出身者が優先的に採用されるため、島嶼国出身者にとっては実力で採用が決まり、将来性や待遇的にも望ましい数少ないポストだったからである。自国での公務員人事や大手企業への採用は、伝統的首長の家柄などのコネが重視されることも多く、実力が優先される地域国際機関の採用枠は、島嶼国出身者、とりわけ島嶼国出身の移民の子弟には立身出世の機会として認識された。また地域国際機関の業務の多くが、移民や国際ビジネスに関わる住民の生活に密接に関連していたため、彼らに好意的な印象を与えていた。また彼らは、自らの利益に直結し得るオーストラリアやニュージーランドへの移住機会の増加や、島嶼国と両国との貿易拡大を推進する制度づくりを担うPIF事務局などの地域国際機関が活性化することは望ましいものであると認識していた。PIFを中核とする地域統合を進めることは、先進国への移住やビジネスの促進をめざす住民にとっても、好ましいものとして捉えていたからだ。こうして、一般住民もPIFを中核にした地域統合を支持する意見が高まっていったのである。

この状況に変化が生じたのは、2016年以降である。同年にヨーロッパでは、イギリスでEUからの離脱に関する国民投票が行われ、離脱賛成派が勝利した。このいわゆるブレグジットの理由として、イギリスの分担金の多くが、EUの官僚組織である欧州委員会の官僚（ユーロクラット）の高給や厚遇に使われ、彼らがEU内で加盟国に対して支配的な姿勢を強めているという主張が挙げられてい

10) 筆者がツバルを訪問した際、PIF事務局で活躍している職員の親族と出会ったが、彼にその職員について尋ねたところ、「彼はフィジーにある国際機関に出稼ぎに行っている」と返答されたことがある（2012年7月、ツバル・フナフチにて）。

た（瀬藤 2020）。こうした意見に呼応するように、イギリス連邦加盟国も多い島嶼国の政府高官の間でもPIF事務局に対して同様の違和感を覚え、事務局官僚の態度や仕事を批判する声が出されていた。ブレグジット直後に、ある島嶼国の外交官と意見交換をした際、彼は「PIF事務局は17番目の加盟国であり、指導的な立場にあるエリートのような振舞いをしている」と批判した。その言葉には、地域の代表として国連などで代弁者として振る舞っているが、それは地域国際機関で生きている特別な専門集団の立場で代弁しているにすぎず、多くの島嶼国の代表者ではないということを訴えているといえるだろう¹¹⁾。

PIF事務局以上に、厳しい批判の矛先が向けられたのが各国の政治指導者である。上述のとおり、総選挙で示されたのは長期政権を担い地域リーダーとして行動してきた首脳たちの敗北である。これは、市民にとっては国際社会で議論されるようなテーマよりも、国内の景気や地方開発の方に関心が向けられていたからである。すなわち、国内政治での優先順位が市民のニーズと一致していなかったということだろう。この市民のニーズとのギャップと関連していることとして、上述のとおり、2000年代後半以降、島嶼国では長期的な経済不況が続いていることが挙げられる。太平洋島嶼国でも、観光業の停滞や海外からの送金の分野で経済不況のあおりを受けており、域外国への経済支援により依存することになっていった。また2010年代には、地震や津波、巨大台風・サイクロンの襲来などの自然災害が頻発し、各国のインフラで甚大な被害をもたらした。国内の有権者にとっては、都市部では景気回復が遅れ、地方のインフラの復興が進まない姿を目にすると、自国の首脳が国際社会で自国の景気に先駆けて、気候変動や海洋問題を唱えても、かえって自分たちの暮らしを理解できていないのではないかという不信感につなげてしまっているのではないだろうか。

11) 同様の意見は一般市民からも指摘されている。カボチャやスイカなどを生産しているトンガ人ビジネスマンと話をしたとき、PIFの貿易担当官に対する不満の声を耳にした。彼は、貿易担当官にオーストラリアの展示会に参加する機会を得たいと相談したところ、トンガの首脳からの推薦状がなければ検討できないと突き放されたとのことである。トンガ人ビジネスマンは、吐き捨てるように次の言葉を語った。「昔はもっとフレンドリーに対応してくれたが、今はもう仲間じゃない。所詮PIF（事務局）の奴らは首脳によく思われただけなのさ」（2013年11月30日、トンガ・ヌクアロファにて）。この言葉からは、今日のPIF官僚に対する市民の目に映っていたのが、かつて憧れのエリート官僚ではなく、各国首脳に近づき自分のポストや待遇に固執する利己主義的な集団だったことを示している。

こうした首脳に対する批判は、島嶼国に住む市民からばかりではない。むしろ、オーストラリアやニュージーランドで生活する移住者たちからも指摘されるようになる。ポリネシアの国々では、この海外送金が国内財政を大きく支えている。本来ならば、地域統合が進むことは、労働移動の自由などオーストラリアやニュージーランドでの就労の機会が増えるなど、移民にとっては歓迎すべき動きであるはずだ。しかし実際には、これら島嶼国出身の移民たちは、段階的に進んでいるPIF内での地域統合の恩恵を十分に受けていない。彼らは、先進国の社会のなかで、貧しい暮らしを余儀なくされ、劣悪な労働環境に耐えつつ、自国への送金を続けている（黒崎 2021b）。世代が経って、自国との関係が希薄化した移民たちもいるものの、やはり自国の家族や親類たちの暮らしには敏感である。そのなかで、出身国の政治指導者が自国の家族の生活よりも、PIF事務局などの地域エリートと一緒に地域の問題の代弁者気取りをする姿は、決して好ましい印象にはつながらない。彼らは、先進国などでの移住生活を通じて先進国から受ける差別的な経験や、国内の政治家に対する批判的な視点を身に付けていった。近年では郵便投票などを通じて、移住者たちも自国の政治にも影響力を与えることができる。また、出稼ぎを終えて帰国してから、こうした首脳たちの活動を批判するために立候補する議員も出てきている。彼らが新人議員として島嶼国都市部の選挙区で勝利したことが、政権交代を実現させることにつながった。

選挙結果は、新たな政治指導者たちに大きな影響を与えた。前任者たちのように過度に「地域リーダー」として振る舞うことに固執するのではなく、あくまでも有権者である一般住民たちのニーズを優先させる政策をとった。もちろん自国の利益を優先させるといっても、活発化してきた域外国との政治交流を完全に閉ざすという選択肢はあり得ない。そして、国際社会のなかで発言力を発揮するためには、小島嶼国間でグループを形成し、共通するテーマを話し合い、国際社会で協調歩調をとることは重要である。そこで新たな指導者たちにより採用された枠組みが、サブリージョナルグループであった。筆者は、PIFに代わる枠組みとしてこのサブリージョナルグループが採用され、各地域に浸透していった理由として以下のように考える。

まず、これまで所与としてきたPIFの基盤となっている「太平洋諸島全体」という枠組みは広すぎた。同じ島嶼国でも国土面積の広いメラネシアの国々と、環礁などの十分な国土を有さないミクロネシアの国々では、関心となる分野も異な

ってくる。その結果、扱われるテーマもどの国にも共有できる気候変動対策など、抽象的なイシューにならざるを得ない (Barnett and Campbell 2010)。そこで語られる抽象的な議論は、有権者である市民の主要な関心事にはならないのである。むしろ、自分たちからは遠い存在になったと受け取られてしまう。

そこで、首脳たちが代わりに利用するようになったのが、サブリージョナルグループである。もともとこの枠組みは、首脳たちにとっては、地域の代表として国際社会でアピールするという側面と、有権者たちの関心議題への近さを示さなくてはならないという側面の両者を合わせた、半ば妥協の産物として結成されたものであった。しかしながら、このグループが首脳たちにより強調され使用されるにつれ、市民のなかでも認知されるようになる。市民にとっても、抽象的で縁遠いPIFという枠組みよりも、言語や文化の上でも共通点も多く、地理的環境の上でも近い関係のサブリージョナルグループの方が、より身近なものとして受け入れられたようだ (黒崎 2018)。加えてサブリージョナルグループ内では、移民や労働の自由化などの政策の上でも共通点を見出しやすい。たとえば、ポリネシアの国々の多くはニュージーランド (とりわけオークランド) に移民のコミュニティを有しており、同地での交流も日頃から行われている。同様にメラネシア諸国やミクロネシア諸国も、他地域に出ていく上で重要なハブ空港を有している身近な先進国である点や、それに伴い自分たちの移民コミュニティがある点から、それぞれオーストラリアやアメリカにおいてもサブリージョナルグループ国間の人的交流が盛んである。そのため、サブリージョナルグループ内の国々の間では、地域共通の課題をシェアすることが可能となっていったのだろう。当初は首脳側の妥協の産物的なものとして作られたサブリージョナルグループであったが、実際に会議などを通じて広く認知され、首脳レベルや市民レベルで以前よりも使用されるようになった¹²⁾。

12) 2010年代にサブリージョナルグループの形成が活発化した理由として、PIFが拡大しすぎたことの弊害が表出してきたことにも影響している。設立当初は6カ国であったが、1990年代に16カ国まで拡大した。その結果、議長国の順番が回ってくるのも遅くなり、むしろ自国とはかなり文化的に異なる国々が議長国を務めるケースも増えてきた。2000年代後半には、フィジーのPIF加盟資格停止などで混乱も生じており、多数の国で議論するよりも、むしろより身近な国々との間で緊密に共通の議論をする場を形成することを求めるようになったのが、2010年代であったといえるのではないかとと思われる。

おわりに

本章では、2010年代の太平洋島嶼国の国際政治情勢を中心に、域外国との政治交流の活発化が、地域統合のあり方をめぐる動きに与えた影響について検討した。当初は政治交流の活発化は、各島嶼国政治指導者に地域リーダーとしての意識を生み出し、地域全体の政策の代弁者となるPIF事務局に代表されるような地域国際機関官僚を誕生させた。先進国に移り住んだ島嶼国出身の移民も含む島嶼国の市民たちも、自国の首脳が国際社会で強いリーダーシップを示す姿や、地域全体の利益のためにその実力を発揮する地域国際機関（および官僚）の活動を支持してきた。しかしながら、域外国との交流がさらに増加するにつれて、首脳たちは地域代表として振る舞うことを優先し、自国の市民たちの要望を把握しきれなくなり、政権の座を追われる。また地域国際機関の官僚も、自分たちの組織や待遇を優先させることにばかり関心が移り、結果市民やその支持を受けて誕生した新政権から厳しい評価を下され、PIFを中核とした地域統合は頓挫することになる。そして新たに誕生した各国首脳は、自国の利益を優先させる政策にシフトするか、より身近な地域による新たな枠組みであるサブリージョナリズムを志向するようになった。

このような2010年代の国際情勢を受け、2020年代以降の太平洋島嶼地域の情勢はどのように動いていくのであろうか。まずは、本章で指摘した台頭しつつあるサブリージョナルグループという枠組みが、従来のPIFという枠組みに対してどのような影響を与えていくのかという点は注目すべきである。本章の頭書でも紹介した、PIF事務局長人事をめぐる混乱からミクロネシア5カ国がPIFを離脱しようとした動きの今後の行方についても、この5カ国がPIFという大きな枠組みと、ミクロネシア地域というサブリージョナルな枠組みとのどちらを主軸に連携を強化していくのかという点にかかっていくものと思われる。また域外国との政治交流の多くは、まだ経済交流などを協議する会議体という段階にとどまっているが、域外国側の軍事的・経済的な連携の促進を求める動きが高まってきたとき、場合によっては、PIFという枠組みでこの地域を捉える考え方について再考を必要とする状況になるかもしれない。もちろん、これらの行方を検討するためには、

島嶼地域住民はもちろん先進国に住む移民たちの投票行動なども聞き取り調査などを駆使して詳細に検討し、現状の国際政治に対する意識をより綿密に分析することも必要であろう。こうしたさまざまな背景をもつ住民たちの政治行動をみていくなかで、2020年代の太平洋島嶼地域の国際政治の動向の行方もみえてくるのかもしれない。ウィズコロナの時代に、太平洋島嶼国の住民が地域の枠組みをどのように捉え、国際政治を進めていくのか、人の移動の関係と照らし合わせながら今後も注意深くみていくことが必要なのである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 黒崎岳大 2012.「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『グローバル化とマネーの太平洋』アジア経済研究所。
- 2013.『マーシャル諸島の政治史——米軍基地・ビキニ環礁核実験・自由連合協定』明石書店。
- 2016a.「太平洋諸島フォーラムの機能と地域統合構想」黒崎岳大・今泉慎也編『太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築』アジア経済研究所。
- 2016b.「MSGをめぐる主導権争いと各国の思惑（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(148) 8月: 16-18.
- 2018.「太平洋諸島におけるサプリージョナリズムと島嶼国外交」『太平洋諸島研究』(6) 12月: 17-36.
- 2019a.「活発化する中国の海洋進出と太平洋の国際秩序の動揺（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(153) 2月: 12-14.
- 2019b.「日本の太平洋諸島外交における太平洋諸島フォーラムの影響——太平洋・島サミットのメンバーシップをめぐる議論を中心に」『東海大学現代教養センター紀要』(3) 3月: 1-24.
- 2020a.「2019年マーシャル諸島総選挙：名門カブア家への『大政奉還』——ハイネ政権への評価とデイビッド・カブア政権の課題（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(155): 6-10.
- 2020b.「COVID-19に揺れる太平洋諸島の安全保障（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(156) 8月: 8-11.
- 2021a.「PIF事務局長人事をめぐる混乱と周辺諸国の反応（太平洋諸島・現代トピックス）」『パシフィックウェイ』(157) 1月: 16-21.
- 2021b.「国際理解コラム：トンガ王国——小島嶼国に見る自給自足経済と海外への出稼

ぎの関係』『スタディガイドSDGs』学文社。

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.

瀬藤澄彦 2020. 「EU委員を操るユーロ官僚たちの要塞ベルレイモント——欧州連合の舞台裏①」

『世界経済評論IMPACT』(1657) (<http://www.world-economic-review.jp/impact/article1657.htm>)

最終アクセス日: 2022年7月5日).

東裕 2016. 「フィジー軍事政権の民主化改革と国際関係の変容」黒崎岳大・今泉慎也編『太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築』アジア経済研究所。

〈英語文献〉

Barnett, J. and J. Campbell 2010. *Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific*. London: Earthscan Publish Ltd.

Bonay, Y. G. and J. McGrory 2004. “West Papua: Building Peace through an Understanding of Conflict.” In *Searching for Peace in Asia Pacific: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, edited by A. Heijmans, N. Simmonds and H. van de Veen, Boulder: Lynne Reinner Publishers.

Bryant-Tokalau, J. and I. Frazer eds. 2006. *Redefining the Pacific?: Regionalism Past, Present and Future*. (The International Political Economy of New Reginalisms Series), Burlington: Ashgate Pub Co.

Cain T. N. 2015. “13 The Renaissance of the Melanesian Spearhead Group.” In *The New Pacific Diplomacy*, edited by G. Fry and S. Tarte, Australia: ANU press.

Chan, N. 2018. “‘Large Ocean States’: Sovereignty, Small Islands, and Marine Protected Areas in Global Oceans Governance.” In *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 24(4): 537-555.

Chand S. 2010. “Shaping New Regionalism in the Pacific Islands: Back to the Future?” ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration (61), Manila: ADB.

Crocombe, R. 2007. *Asia in the Pacific Islands: Replacing the West*. Suva: IPS Publications, University of the South Pacific.

Dornan, M. and T. Newton Cain 2014. “Regional Service Delivery among Pacific Island Countries: An Assessment.” *Asia & The Pacific Policy Studies* 1(3): 541-560.

Dorrance, J. C. 1990. “The Soviet Union and the Pacific Islands: A Current Assessment.” *Asian Survey* 30(9) September: 908-925.

Firth, S. 2008. “The New Regionalism and its Contradictions.” In *Intervention and State-building in the Pacific: The Legitimacy of ‘Cooperative Intervention,’* edited by Fry G. and T. Kabutaulaka, Manchester: Manchester University Press.

——— 2013. “New Developments in the International Relations of the Pacific Islands.” *The Journal of Pacific History* 48(3): 286-293.

Fry, G. and S. Tarte. 2015. *The New Pacific Diplomacy*. Australia: ANU press.

Gallen, S. L. 2015. “Micronesian Sub-Regional Diplomacy.” In *The New Pacific Diplomacy*, edited by G. Fry and S. Tarte, Australia: ANU press.

Hass, P.M. 1992. “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.”

International Organization 46(1): 1–35.

Lati, L. 2017. “Pacific Regionalism and the Polynesian Leaders Group.” *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs* 106(2): 175-185.

MacQueen, N. 1989. “Sharpening the Spearhead: Subregionalism in Melanesia.” *Pacific Studies* 12(2): 33-52.

Tarte, S. 2014. “Regionalism and Changing Regional Order in the Pacific Islands.” *Asia & The Pacific Policy Studies* 1(2): 312-324.

——— 2015. “A New Pacific Regional Voice? The Pacific Islands Development Forum.” In *The New Pacific Diplomacy*, edited by G. Fry and S.Tarte, Australia: ANU press.

Wesley-Smith, T. and E.A. Porter eds. 2010. *China in Oceania: Reshaping the Pacific?*, New York: Berghahn Books.

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



地域としての「太平洋」

——越境労働移動をめぐる制度構築とネットワーク形成を通じて——

小柏 葉子

はじめに

オーストラリア、ニュージーランド、および独立ないしは自治政府の地位にある太平洋島嶼諸国によって1971年に創設された太平洋諸島フォーラム（Pacific Islands Forum: PIF, 2000年までは南太平洋フォーラム [South Pacific Forum: SPF]）は、オセアニアにおける中心的な地域制度となってきた¹⁾。しかし、近年、こうした状況に変化がみられる。

フライ（Greg Fry）とタート（Sandra Tarte）は、その要因について、太平洋諸島フォーラムの場で、地球温暖化問題などをめぐってオーストラリア、ニュージーランド両国と太平洋島嶼諸国との間の意見の不一致が顕在化し、太平洋島嶼諸国が太平洋諸島フォーラムに限界を覚えるようになったことを挙げる。そして、オーストラリア、ニュージーランド両国を含まず太平洋島嶼諸国のみによって構成される地域制度の新たな設立や、そうした太平洋諸島フォーラム以外の地域制度に外交の軸足を移す、太平洋島嶼諸国による「『新しい太平洋外交』へのシフト」という地域秩序の変容が起きていると論じた（Fry and Tarte 2015）。

それでは、このようにオーストラリアとニュージーランドを除外し、太平洋島

1) 太平洋諸島フォーラムを中心としたオセアニアの地域主義の変遷に関しては、Ogashiwa (1991), 小柏 (2000; 2013; 2023) を参照のこと。なお、オセアニアとは、オーストラリア、ニュージーランド、およびメラネシア、ポリネシア、ミクロネシアの島嶼独立国、自治政府、統治領からなる地域を指す。

嶼諸国のみによって構成される地域制度が伸張していくなかで、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地域的つながりは希薄になっていくのだろうか。別言すれば、「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」は、地域としての実体的意味を低下させていくのであろうか。

ペンペル (T. J. Pempel) は、「政府間の制度形成のトップダウン・プロセス」である「地域主義」(regionalism) と、「おもに非政府主体による国境横断的な協力のボトムアップ・プロセス」である「地域化」(regionalization) という、2つの異なるプロセスによって、地域的紐帯が促進されると論じている (Pempel 2005, 6)。本章は、こうした考えをふまえ、地域を形作るものとして、国家間の制度構築のみならず、非国家主体によるネットワークの形成にも目を向けながら、地域としての「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」について考察を行おうとするものである。

その際、本章が焦点を当てるのは、人の国際移動である。人の国際移動は、地域形成の重要な契機に成り得るといえるが²⁾、なかでも本章では、国家間の制度構築と非国家主体によるネットワーク形成という地域を形作る2つの動態がともに比較的明確な形で現れやすい越境労働移動に注目することにしたい。高原によれば、越境によるコミュニティの形成には、越境を起こす主体によって作られる媒体であるネットワークと、国家によって構築される越境を促進し、あるいは規制するためのフレームワークの2つの道筋が存在するとされる (高原 2008, 5-6)。これを先のペンペルの議論に重ねながら越境労働移動に当てはめれば、越境労働移動は、一方で越境労働者という非国家主体による国境を越えたネットワークの形成をもたらし、他方で越境労働移動を促進であれ、規制であれ何らかの形で管理しようとする国家間の制度構築を促すことで、地域形成に結び付いていく可能性をもっていると考えられよう。本章は、このように国家間の制度構築と非国家主体によるネットワーク形成という異なる位相でありながら互いに関係しあう、越境労働移動をめぐる2つの動きをみていくことを通じて、「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」という地域の姿を捉えることを目的とする。

そこで最初に、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に

2) 人の国際移動を地域共同体形成の原動力と捉える議論については、平野 (2007) を参照のこと。

越境労働移動制度が本格的に導入される2000年代半ばまでの太平洋諸島からオーストラリア、ニュージーランド両国への越境労働移動の歴史的経緯を概観する。つぎに、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国がいかにして越境労働移動制度を構築してきたのか分析する。さらに、越境労働移動制度による太平洋島嶼諸国からの越境労働者が国境を越えてどのようなネットワークを形成してきたのか検討する。そして最後に、越境労働移動をめぐる国家間の制度構築と非国家主体によるネットワーク形成からみた「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」がいかなる地域といえるのか考察する。

1

越境労働移動の歴史的経緯

1-1. ニュージーランドへの越境労働移動

太平洋諸島からオーストラリア、ニュージーランドに向けて越境労働移動が本格的に始まるのは、第二次世界大戦後のことである。その主要な潮流となってきたのが、ポリネシアの島々からニュージーランドへの越境労働移動であった。

ニュージーランドは、1950年代から1960年代にかけて、経済成長による労働力不足に直面したが、その需要を満たしたのが、ポリネシアの島々からの越境労働者であった。ポリネシアの島々では、その頃、人口増加や物質的欲求の高まりなどに伴って、若年層を中心に、現金収入を得られる雇用への欲求が強まっていた（Crocombe 1992, 6）。すなわち、労働力を必要とするニュージーランドのニーズと、現金収入を求める若年人口を抱えるポリネシアの島々の労働市場は、「相互補完的」（Crocombe 1992, 6）だったといえる。

当時、ニュージーランド領であったクック諸島やニウエ、トケラウ、および国連信託統治領としてニュージーランド施政下にあった西サモア（1997年以降、サモア独立国。以下、サモア）など、ニュージーランド統治下のポリネシアの島々からニュージーランドに渡ってくる越境労働者の数は年々増加した。こうした人びとの多くは、ニュージーランドに定住するようになり、故郷から親族を呼び寄せ、家族をもつなどして移民コミュニティを形成していった。ニュージーランド出生者も含めた、ニュージーランドにおけるポリネシア出身者数は、1960年代半ば

には、1950年代初頭の約7倍になっていた (Crocombe 1992, 6)³⁾。

1960年代半ばから太平洋島嶼地域において脱植民地化が進展しても、ポリネシア諸国からニュージーランドへの越境労働移動の流れは止まらなかった。その大きな要因といえるのが、ポリネシア諸国を対象としたニュージーランドによる、さまざまな特別措置である。クック諸島とニウエは、それぞれ1965年と1974年にニュージーランドと自由連合協定を締結し自由連合国となったが、住民にはニュージーランドの市民権が付与され、引き続きニュージーランドへの自由な入国と労働が認められた。1962年に独立国となったサモアは、ニュージーランドと独立時に交わした友好条約の精神にのっとり、年間1100人程度のサモア人枠 (Samoan Quota) と呼ばれる移民割り当て制度を、ニュージーランドから付与された。加えて、1970年代には、ニュージーランドで短期間の非熟練労働に携われる労働許可制度も導入された (Opeskin and MacDermott 2009, 367)。また、ニュージーランド領ではなかったものの、トンガは1966年にニュージーランドと協定を結び、生活保障費の用意などの条件付きで短期労働を認められた (須藤 2008, 23)⁴⁾。

1980年代以降、ニュージーランドは、それまでの出身国を基準とした受け入れから、技能や資格などに基づいた受け入れへの変更や、ポイント制の導入など、高度技能人材やビジネス移民に重点をおいた移民政策へと転換していく⁵⁾。しかし、そうしたなかであっても、ポリネシア諸国を中心とした太平洋島嶼諸国とニュージーランドとの「特別な関係」(Opeskin and MacDermott 2009, 365) は保たれた。上記のサモア人枠のような既存の制度に加え、たとえば、1986年にはキリバスとツバルに対するビザの免除や、1992年には同じく両国を対象とした短期労働許可制度など新たな制度の導入も行われた (Ramasamy et al. 2008, 176)⁶⁾。さらに2002年には、トンガ、キリバス、ツバルを対象に、ニュージーランドにおける雇用の確保などを条件として太平洋アクセスカテゴリー (Pacific

3) 太平洋諸島出身者は出生率が高いため、自然増も出身者数増加に寄与していた (内藤 2010, 206; Crocombe 1992, 6)。

4) この制度を利用してニュージーランドに入国したトンガからの越境労働者がビザが切れてもそのまま残留し、不法就労を続けたことから、ニュージーランドとトンガは、1975年に滞在期間を延長した協定を新たに締結した (須藤 2008, 24)。

5) ニュージーランドの移民政策の変遷については、Bedford (2005) を参照のこと。

Access Category) と称する移民割り当て制度が設けられた (Ramasamy et al. 2008, 176; Gibson, McKenzie and Rohorua 2008, 197)。

そしてさらに見落とせないのが、1987年に制定された移民法のなかに、ニュージーランドが家族呼び寄せ条項 (Family Reunification Provisions) を設けたことである。健康状態や英語能力など一定の条件のもと、ニュージーランド在住者が故郷から兄弟や成人した子と呼び寄せることができる家族呼び寄せ枠は、太平洋諸島民にとって、ニュージーランドに居住する「最も重要な公的ルートの1つ」となった (Bedford 2005, 138-139)。また、これは、長年慣行となってきた短期滞在ビザを利用して残留し、不法就労を行うトンガやサモアからの非公式な「ゲストワーカー」を「合法化」するものでもあった (Bedford 2005, 139)。

ニュージーランドは、2007年におもに太平洋島嶼諸国から短期労働者を受け入れる認定季節雇用者制度 (Recognized Seasonal Employer Scheme: RSE, 以下、RSE制度) を導入するが、すでにそれ以前から、さまざまな制度を通じてポリネシア諸国を中心に太平洋島嶼諸国から越境労働者を受け入れてきた歴史があった。そして、そうした越境労働者は、クック諸島やニウエの場合のように⁷⁾、時として本国よりも多い人口を擁する移民コミュニティをニュージーランドに形成し、ネットワークを発展させてきた。こうした太平洋島嶼諸国からの越境労働移動をめぐるニュージーランドの制度的蓄積と越境労働者自らによるネットワークの形成は、RSE制度の導入にあたって、大きな土台になったといえるのである。

1-2. オーストラリアへの越境労働移動

ニュージーランドが、1950年代から自国の統治領だったポリネシアの島々を中心に、太平洋諸島からの越境労働者をさまざまな制度を通じて受け入れてきたのに対し、オーストラリアは、太平洋諸島から直接的に越境労働者を受け入れることには慎重な姿勢を維持してきた。旧統治領であるパプアニューギニアの住民

6) ビザ免除は、フィジー、サモア、トンガに対しても行われたが、不法残留者急増のおそれから、1987年には中止された (Bedford 2005, 140)。なお、キリバスとツバルに対するビザ免除と短期労働許可制度は、太平洋アクセスカテゴリーの設定に伴い、これに統合された (Ramasamy et al. 2008, 176)。

7) RSE制度導入直前の2006年には、ニュージーランド在住のクック諸島人口は、本国人口の約3倍、ニウエの場合は約14倍だった (Opeskin and MacDermott 2009, 365)。

に独立時に市民権を付与しなかったことはもとより、ニュージーランドのような太平洋島嶼諸国を対象とした短期就労制度やビザ免除、移民割り当て制度なども基本的に設けなかった。

だが興味深いのは、そうしたなかで、太平洋島嶼諸国からオーストラリアへニュージーランドを経由した越境労働移動が行われていたことである。オーストラリアとニュージーランドは、1973年に自由な入国と労働を相互に認める環タスマン海旅行協定（Trans-Tasman Travel Agreement）を締結しており、ニュージーランドの市民権を得た、おもにポリネシア諸国からの越境労働者は、これを利用してオーストラリアに移住することが可能だったのである（MacDermott and Oakes 2010, 287; Barcham, Scheyvens and Overton 2009, 325, 336）⁸⁾。

したがって、太平洋島嶼諸国からニュージーランドを経由したオーストラリアへの越境労働移動は、ニュージーランドの状況に影響されることが少なくなかったといえる。オーストラリアは、ニュージーランド居住者にとって、ニュージーランドの経済状況がふるわない時の「安全弁」としての移住先だった（Richardson 2005, 41）。ニュージーランド在住の太平洋島嶼諸国からの越境労働者も、ニュージーランドの経済が不況になると、オーストラリアへ移住するといった「柔軟な移住戦略」を実践していたのである（須藤 2008, 44）。

また、ニュージーランドの移民政策の動向も、こうした太平洋島嶼諸国からニュージーランドを経由したオーストラリアへの越境労働移動に影響を及ぼす要素の1つとして挙げられた。ニュージーランドが太平洋島嶼諸国に対しビザ免除の措置や、太平洋島嶼諸国からの不法就労者に滞在許可の恩赦を実施することは、ニュージーランドを経由してオーストラリアに渡ってくる太平洋島嶼諸国からの越境労働者の数を、潜在的に増やすことにつながった（Bedford 2005, 141）。2000年にニュージーランドが一般技能部門で受け入れる移民の英語能力の要件を緩和した際、ニュージーランドを経由した「裏口移住」の増加を警戒したオーストラリアは、オーストラリアに移住してくるニュージーランド市民の社会保障へのアクセスに制限を設けるという対抗策をとっている（Bedford 2005, 141,

8) さらに、こうしてオーストラリアに渡った太平洋島嶼諸国からの越境労働者は、ニュージーランド同様、オーストラリアが移民法のなかに設けている家族呼び寄せ条項を利用して、故郷から家族を呼び寄せることも可能だった（須藤 2008, 26）。

144; Opeskin and MacDermott 2009, 366)。

このようにオーストラリアは、太平洋島嶼諸国から直接的に越境労働者を受け入れる諸制度を設けていなかったにもかかわらず、ニュージーランドを経由して渡ってくるこれら諸国からの越境労働者を結果的には受け入れてきた。そして、そうした越境移動の流れは、中継国であるニュージーランドの状況に影響を受けつつ、太平洋島嶼諸国、ニュージーランド、オーストラリアにわたる越境労働者のネットワーク形成をもたらしてきた。ニュージーランドがRSE制度を導入した翌年に、オーストラリアもおもに太平洋島嶼諸国から短期労働者を受け入れる太平洋季節労働者試験的制度（Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme: PSWP, 以下、PSWP制度）を導入するが、オーストラリアの場合、越境労働者によるネットワークは形成されていたものの、ニュージーランドとは異なり、PSWP制度に先行する太平洋島嶼諸国の越境労働者受け入れに関する制度的な蓄積は、ほとんど存在していないに等しかったのである。

2 国家間の越境労働移動制度の構築

2-1. 認定季節雇用者（RSE）制度

ニュージーランドは、2007年に、おもに太平洋島嶼諸国を対象に短期労働者を受け入れるRSE制度を導入する。RSE制度は、それまで国別に設けていた太平洋島嶼諸国に対する短期労働許可制度を廃止し、ニュージーランドの主要産業である果樹栽培のピーク時に国内で労働力をまかなえない場合、おもに太平洋島嶼諸国から非熟練・低熟練の越境労働者を受け入れる制度である（Opeskin and MacDermott 2009, 366; Ramasamy et al. 2008, 173)⁹⁾。

RSE制度では、太平洋島嶼諸国からの越境労働者に対し、11カ月間に最長7カ月、遠距離にあるキリバスとツバルの場合は最長9カ月、ニュージーランドで労働に従事することを認めていた。また、RSE制度は、太平洋島嶼諸国からの越境労働

9) RSE制度には、太平洋島嶼諸国のほか、タイなど東南アジアの6カ国も参加しているが、制度参加者の約90%近くは、太平洋島嶼諸国からの越境労働者で占められている（Bedford, Bedford and Nunns 2020, 16-17）。

者がニュージーランドに繰り返し戻ってきて短期労働に従事する、いわゆる「サーキュラー・マイグレーション」(Circular Migration, 循環移住)を可能としていた。越境労働者の年間受け入れ人数は、ニュージーランド政府が決定し、制度導入当初は、太平洋島嶼諸国からの越境労働者数は約3500人であったが、新型コロナウイルス感染症拡大前の2018～2019年にかけての時期には、約1万1000人になっていた (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 17-18)。

サモア、トンガ、キリバス、ツバル、バヌアツを「キックスタート国」として開始されたRSE制度は (Nadkarni 2008, 40-41)¹⁰⁾、2010年にソロモン諸島、2013年にパプアニューギニア、2014年にフィジー、2015年にナウルが正式に加わり、計9カ国の太平洋島嶼諸国に対象が拡大された。これらの参加国の関係官庁は、それぞれニュージーランドのビジネス・イノベーション・雇用省との間に機関間申し合わせ (Inter-Agency Understanding) を取り交わしている。機関間申し合わせでは、制度に適合する応募人材を準備することや、越境労働者に対する出発前のオリエンテーションを実施することなど (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 19, 29)、制度の一方の当事者としての役割を太平洋島嶼諸国に求めている。

2-2. 太平洋オーストラリア労働移動制度

オーストラリアが、おもに太平洋島嶼諸国から短期の非熟練・低熟練労働者を受け入れるPSWP制度を導入したのは、ニュージーランドがRSE制度を導入した翌年の2008年のことである。PSWP制度は、その名のとおり試験的に行われたものであり、オーストラリア国内で十分な労働力が確保できない場合、果樹栽培労働に従事する短期労働者を期間中の3年間で最大2500人まで、最長7カ月間受け入れるというものであった。ニュージーランドのRSE制度と同じく、「サーキュラー・マイグレーション」を可能とするこの制度の対象国となったのは、トンガ、キリバス、バヌアツ、パプアニューギニアの4カ国であり、前三者は2008年に、パプアニューギニアは2010年に、それぞれオーストラリアと覚書 (Memoranda of Understanding) を交わした (MacDermott and Opeskin 2010,

10) 当初、フィジーも「キックスタート国」に含められていたが、2006年の軍事クーデタに対する制裁措置として、リストから除外された (Ramasamy et al. 2008, 177)。

287-288; Maclellan 2010b, 33)。

しかし、PSWP制度は、対象国や受け入れ人数の少なさなどの点から、期待された成果を上げることができず (Ball 2010, 122-123, 126)、運用期間終了後の2012年から、新たに季節労働者プログラム (Seasonal Worker Programme: SWP) が開始されることになる。SWPでは、オーストラリア政府が決定する受け入れ人数が拡大されるとともに、労働期間も最長9カ月まで延長され、対象業種として非都市圏の宿泊業が追加された。また、PSWP制度で対象国だった諸国に加え、サモア、ナウル、フィジー、ソロモン諸島、ツバルと東チモールが新たに対象国として認定され (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2022a)、オーストラリアとの間で覚書を交わすとともに、送出国すべてに適応されるSWP履行取決め (SWP Implementation Arrangements) が結ばれた (Curtain and Howes 2020, 21)。さらに2018年には、SWPとは別に、太平洋労働制度 (Pacific Labour Scheme: PLS) が開始される。PLSは、低熟練・半熟練労働者を1～3年という期間にわたって、業種を問わず非都市圏の産業の労働力として受け入れる制度である。対象国は、SWPと同じ太平洋島嶼諸国9カ国と東チモールであった (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2022a)。

そしてSWPとPLSは、2022年4月から、太平洋オーストラリア労働移動制度 (Pacific Australia Labour Mobility Scheme: PALM, 以下、PALM制度) という1つの枠組みのもとに位置づけられることになった (Australian Minister for Foreign Affairs 2021)¹¹⁾。PALM制度では、非都市圏のすべての業種 (農業については、オーストラリア全土が対象) を対象とした、最長9カ月までの季節労働と、1年から4年までの長期労働の2つのカテゴリーが設けられ、季節労働対象者が労働従事中に要件を満たせば、長期労働に移行することも可能になった。さらに2023年からは、一定の条件のもと、長期労働者の家族帯同も認められる予定である (Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2022c)。

11) SWPは外務・貿易省、PLSは教育・技能・雇用省のそれぞれ管轄だったが、PALM制度は、外務・貿易省と雇用・職場関係省が共同管轄することになった。

2-3. 越境労働移動制度の構築プロセス

RSE制度やSWP、PLSといった越境労働移動制度が導入される以前のオーストラリアとニュージーランドは、ピーク時に果樹栽培の労働力が不足するという慢性的な問題を抱えていた。一方、太平洋島嶼諸国では、自国の若年人口の雇用機会拡大のために、オーストラリアとニュージーランドに対し、非熟練・低熟練労働移民向けの労働市場の開放を求める声が高まっていた (Ramasamy et al. 2008, 171, 175-176)。オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国双方ともに、オーストラリア、ニュージーランドで短期労働に従事する太平洋島嶼諸国の非熟練・低熟練労働者の越境労働移動制度に対するニーズが存在していたのである。

しかし、だからといってオーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国との間の越境労働移動制度の構築がたやすく進展したわけではなかった。とりわけ、1970年代半ばに白豪主義政策を廃止して以降、一時的な労働力不足の緩和よりも、技能人材の選択的な受け入れを移民政策として重視してきたオーストラリアは (Opeskin and MacDermott 2009, 366)、太平洋島嶼諸国の非熟練・低熟練労働者に門戸を開放することには否定的姿勢を取り続けてきた。2005年に開催された太平洋諸島フォーラム首脳会議で、パプアニューギニアのソマレ (Michael Somare) 首相から、太平洋島嶼諸国の非熟練・低熟練労働者の短期受け入れを可能とする越境労働移動制度の導入を求められたオーストラリアのハワード (John Howard) 首相は、不法滞在の懸念やオーストラリア国内の非熟練労働者の存在などを理由に、これを拒絶していた (*Fiji Times*, 28 October 2005)。

そうしたなかで、2007年にはニュージーランドによるRSE制度が、そして翌2008年にはオーストラリアによるPSWP制度が開始される。その要因として、上記で触れた越境労働移動制度の導入を求めるオーストラリア、ニュージーランド内外からの圧力が一段と高まっていたことなどのほかに、地域経済統合に向けての動きが加速していたことを挙げなければならない。越境労働移動制度の導入が始まった2000年代は、冷戦後の新たな国際秩序のもとで、太平洋諸島フォーラムという地域制度を通じて、どのような「地域のありかた」をめざしていくのか、が地域の重要なイシューとなっていた時期であった。そして、オーストラリアとニュージーランドの主導のもと、太平洋諸島フォーラムがめざしたのが、経

済統合を柱の1つとする地域統合によって、新たな国際秩序に適応することのできる地域を構築していくことであった（小柏 2023, 291-292）。

これに基づいて、2001年の太平洋諸島フォーラム年次会議で、太平洋島嶼諸国間の自由貿易協定である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太平洋島嶼諸国との間での将来的な自由貿易協定締結に向けた交渉要件を定めた、太平洋経済緊密化協定（Pacific Agreement on Closer Economic Relations: PACER）が採択される。さらに、後者に関して、2007年の太平洋諸島フォーラム通商閣僚会議において、PACERプラス（PACER Plus）と称する、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の自由貿易協定の交渉開始の検討が決定される（Pacific Islands Forum Secretariat 2007）¹²⁾。

だが、PACERプラスの交渉開始に対し、太平洋島嶼諸国は慎重な姿勢を示した。従来型の双務的な自由貿易協定では、太平洋島嶼諸国側にほとんどメリットがなかったからである。政府歳入のかなりの部分を関税収入に頼る太平洋島嶼諸国にとって、自由貿易協定により、輸入品の約半数を占めるオーストラリア、ニュージーランド両国からの輸入品に対する関税が撤廃されれば、大きな歳入喪失となることが予想された（Kautoke-Holani 2018, 91; Morgan 2014, 332）¹³⁾。

オーストラリアとニュージーランドによるPSWP制度やRSE制度の導入は、PACERプラス交渉に慎重な姿勢を示す太平洋島嶼諸国を交渉のテーブルに着かせるための、いわば呼び水の役割という側面をもっていたということができよう。ニュージーランドのゴフ（Phil Goff）外相が、RSE制度をPACERプラス創設にあっての「テコ」と表現したことに示されているように（Morgan 2008, 47）、オーストラリアとニュージーランドは、太平洋島嶼諸国がかねてから求めてきた、非熟練・低熟練労働者を対象とした越境労働移動制度をPSWP制度やRSE制度として提供することにより、PACERプラスにも越境労働移動の自由化が盛り込ま

12) 一方のPICTAについては、2002年に発効していた。PICTAやPACERプラスによる太平洋諸島フォーラムの地域経済統合に向けての動きについては、Ogashiwa (2014), Morgan (2014) を参照のこと。

13) ある調査では、PACERプラスによる関税撤廃によって、多くの太平洋島嶼諸国は、政府歳入の10%以上を失うと予測されていた（Pareti 2007, 36）。

れる余地もあり得るという期待を太平洋島嶼諸国に抱かせ、PACERプラス交渉に引き込もうとしたのである。

一方、太平洋島嶼諸国は、PSWP制度やRSE制度といったオーストラリアとニュージーランドによる越境労働移動制度の導入を肯定的に捉えながらも、こうした越境労働移動制度が「需要主導」であり、オーストラリアやニュージーランドの労働力の不足状況に左右されることを懸念していた（Maclellan 2010a, 18）。太平洋島嶼諸国にとっては、オーストラリアやニュージーランドの労働力の状況に左右されず、確実に一定数の越境労働者を送り出せる、より安定した制度の構築が望ましかった。そこで太平洋島嶼諸国は、オーストラリア、ニュージーランドとPACERプラス交渉を開始し、自国にとって不利といえるモノの自由化を受け入れるかわりに、PACERプラスのなかに非熟練・低熟練労働者を対象とした越境労働移動の自由化を盛り込ませることで、越境労働者の受け入れ枠を定めた法的拘束力のある制度の構築を図ろうとした（Maclellan 2010a, 18; Kautoke-Holani 2018, 91, 93）。

こうして、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国それぞれの思惑に基づいて、PACERプラス交渉が2009年に開始される。しかし、越境労働移動の自由化はPACERプラス交渉における優先事項の1つとして位置づけられたものの（Pacific Islands Forum Secretariat 2009）、その交渉は困難をきわめた。非熟練・低熟練労働者を対象とした越境労働移動の自由化をPACERプラスに盛り込むことを求める太平洋島嶼諸国に対し、オーストラリアとニュージーランドは、これを拒否し、議論は平行線をたどった。アジア諸国など、他の国々とも同時に自由貿易協定交渉を行っていたオーストラリアとニュージーランドにとって、PACERプラスにこうした越境労働移動の自由化が盛り込まれれば、それが先例となって、他の自由貿易協定交渉にも影響を及ぼすことになりかねなかったからである（Morgan 2014: 332; Kautoke-Holani 2018, 92）。両国は太平洋島嶼諸国の要求に対し、PACERプラスではなく、PSWP制度やRSE制度といった二国間の越境労働移動制度で対応する姿勢を維持した。

オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国の間での越境労働移動の自由化をめぐる紛糾は、PACERプラス交渉全体の停滞をもたらすことになった。2012年末までとされた交渉妥結の当初の予定は、数度にわたって延長された。

さらに、2013年には、パプアニューギニアのマル（Richard Maru）貿易相が PACERプラス交渉からの離脱について言及するなど（Pareti 2013, 38）、太平洋島嶼諸国のなかには、PACERプラス交渉に対する不満が広がっていた。

事態の打開に向けて、オーストラリアとニュージーランドは、それぞれ既存の越境労働移動制度の拡充を打ち出す。オーストラリアは、2015年にSWPの雇用場所数の上限を撤廃するとともに、北部オーストラリアにおいて、国内労働力が確保できない低熟練・半熟練労働の分野にキリバス、ナウル、ツバルからの労働者を2年から3年にわたって受け入れる、北部オーストラリア労働者試験的プログラム（Northern Australia Worker Pilot Programme）を導入した（Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2019）。さらに2017年には、北部オーストラリア労働者試験的プログラムをふまえ、オーストラリア全土の非都市圏に、2018年から新たにPLSとして導入することを発表した（Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2017）。またニュージーランドも、2016年にRSE制度の雇用場所数を拡大し（Pareti 2016, 20）、2017年には、「PACERプラス交渉の一部」として、太平洋島嶼諸国との間で、労働移動に関する取決め（Arrangement on Labour Mobility）を新たに結び、ニュージーランドで労働力や技能が不足している職業分野の短期雇用の機会をいっそう拡大することを太平洋島嶼諸国に対し約束した（Bedford, Bedford and Nunns 2020, 15）。

オーストラリアとニュージーランドが二国間の越境労働移動制度において譲歩をみせたことで、停滞していたPACERプラス交渉は進展しはじめる。そして2017年に、約8年におよぶ交渉期間を経て、PACERプラスが締結された。非熟練・低熟練労働者を対象とした越境労働移動の自由化については、PACERプラスのなかには盛り込まれず、SWPや RSE制度といった既存の越境労働移動制度の強化を含む、太平洋島嶼諸国からオーストラリア、ニュージーランドへの一時的労働者の循環の促進をうたった労働移動取決め（Labour Mobility Arrangement）が別に設けられた。また、労働移動取決めに基づいて、既存の越境労働移動制度の強化や他の越境労働移動形態の促進などについて検討する、太平洋労働移動年次会議（Pacific Labour Mobility Annual Meeting）が新たに設立された（Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2019）¹⁴⁾。

改めて確認しておかなければならないのは、労働移動取決めが法的拘束力のある地域共通の越境労働移動制度ではなく、あくまでもオーストラリア、ニュージーランドと各太平洋島嶼諸国それぞれの間で取り交わされた二国間の越境労働移動制度について、関係諸国が議論を交わすことを目的とした、法的拘束力のない制度であったことである。すなわち、越境労働移動制度としての実質的な機能は、SWPやRSE制度といった、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二国間の越境労働移動制度が果たし、多国間の地域制度は、そうした二国間の越境労働移動制度について議論する枠組みとして位置づけられていた¹⁵⁾。これは、越境労働移動を法的拘束力のある多国間の地域制度とすることを求めてきた太平洋島嶼諸国と、法的拘束力のない二国間の制度での対応を主張するオーストラリア、ニュージーランドとの妥協の産物であることを物語っていた。こうして、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国は、実質的な機能を果たす二国間の制度と、そうした二国間の制度について議論する場としての多国間の地域制度という形で、越境労働移動制度の構築に至ったのである。

3 越境労働者によるネットワークの形成

3-1. 本国のコミュニティとのネットワーク

2007年にニュージーランドがRSE制度を導入し、2008年にオーストラリアがPSWP制度を導入して以来、これらの制度の対象国である太平洋島嶼9カ国から多くの越境労働者が両国に渡った。その数は、新型コロナウイルス感染症拡大前の2019年までに、RSE制度下で延べ約8万人、オーストラリアのSWP下で延べ

14) フィジーとパプアニューギニアは、PACERプラス交渉を不満として交渉から離脱し、PACERプラスに参加しなかったが、オーストラリアおよびニュージーランドと越境労働移動制度を交わしていることから、太平洋労働移動年次会議に参加している。

15) ただし、越境労働移動制度が、オーストラリア、ニュージーランドと各太平洋島嶼諸国とのそれぞれ異なる二国間のものであるため、越境労働移動制度に関する議論は多国間の地域制度ではなく、二国間の枠組みで行う方が適しているという指摘もある(Curtain 2019; Curtain and Howes 2020, 60-61)。なお、2021年には、PACERプラス履行ユニット(PACER Plus Implementation Unit) がサモアに設立され、労働移動事務局(Labour Mobility Secretariat)を兼務することになった。

約4万人に達する (New Zealand Immigration 2021; Curtain and Howes 2020, 18)。これら越境労働者のうち、RSE制度では年間約80%以上が「ビッグ3」と呼ばれるバヌアツ、トンガ、サモアからの労働者で占められ、SWPではバヌアツ、トンガ、東チモールが「ビッグ3」となっている。また、これら越境労働者の約80～90%程度が男性である (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 3; Curtain and Howes 2020, 24)。

こうした太平洋島嶼諸国からの越境労働者にとって大きな意味をもつのは、本国のコミュニティとのネットワークである。それは、ほとんどの場合、越境労働移動が個人の選択ではなく、「拡大家族の文脈」によってなされているからである (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 38)。

よく知られているように、MIRABモデルによって移住 (Migration)、送金 (Remittance)、援助 (Aid)、官僚制 (Bureaucracy) を特徴として説明される太平洋諸島の経済では¹⁶⁾、移住者による送金が無視できない割合を占める。移住に際して太平洋諸島の人びとは、親族単位で、どこに誰を移住させるか決定し、「労働資源を国際的に配分」する (Bertram and Watters 1985, 501)。越境労働移動制度による越境労働者も、そうした親族による労働資源の配分のもと、海外で労働し、本国に送金する「親族の越境的企業体」(Bertram and Watters 1985, 499)の一員として、単なる親族の絆にとどまらない結び付きを本国の親族ともっているのである。

また、「親族の越境的企業体」の一員として行われる越境労働移動では、親族の誰かがSWPによってオーストラリアへ、別の誰かがRSE制度によってニュージーランドへというように、親族が別々の受入国で越境労働者として働くことも珍しくない。2つの国で越境労働を行うことは、どちらか一方の国だけの場合よりも収入の幅が広がると考えられるからである。たとえば、オーストラリアとニュージーランドの栽培作物のシーズンのずれを利用して、親族の誰かしらがどちらかの国で越境労働に従事している状況が途切れなければ、1年を通じて越境労働による収入を継続的に得ることが可能になる (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 85)。

16) MIRABモデルについては、Bertram and Watters (1985)、Bertram (2006) を参照のこと。

このような別の受入国で越境労働者として働く親族とのネットワークは、それぞれの国での越境労働に関する情報交換に役割を果たす。越境労働制度といっても、オーストラリアのSWPとニュージーランドのRSE制度とでは、賃金や必要経費、雇用形態などが異なる。太平洋島嶼諸国からの越境労働者は、別の受入国で越境労働者として働く親族とのネットワークを通じて、実際的な情報を交換し、「親族の越境的企業体」として次のシーズンの越境労働の人的資源配分を決定する判断材料とすることができるのである。越境労働者、本国の親族とのネットワーク、別の受入国で越境労働者として働く親族とのネットワークの3つが結び付いて、「親族の越境的企業体」を機能させているといえよう。

さらに、親族のみならず本国の地域コミュニティとのネットワークも、太平洋島嶼諸国からの越境労働者にとって重要な意味をもつ。越境労働移動制度の求人や採用は、現地本国の関係官庁を通じたものと、雇用者や斡旋代理業などが直接行うものとに大別される。前者の場合、地区担当官による評価や選別に加え、教会牧師や伝統的首長といった地域コミュニティのリーダーによる推薦書や承認が必要とされることが多い (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 156-157)。後者の場合も、地域コミュニティのリーダーによる推薦書や承認が求められたり、あるいは伝統的首長や教会、地域コミュニティ自らが越境労働者の選別や斡旋を行ったりするなど (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 156-157; Curtain and Howes 2020, 26; Gibson, McKenzie and Rohorua 2008, 188-189; McKenzie, Martinez and Winters 2008, 207-209)、越境労働移動制度における本国の地域コミュニティの役割は看過できない。

とくに留意しておかなければならないのは、一定程度の越境労働者が越境労働移動制度の「サーキュラー・マイグレーション」を利用し、数シーズンにわたって越境労働に従事している点である¹⁷⁾。来シーズンも越境労働移動制度で採用されるためには、本国の地域コミュニティとのネットワークを保つことは欠かせない。越境労働移動制度によってオーストラリアやニュージーランドで働く太平洋島嶼諸国からの越境労働者は、学校建設や農園開発など、本国の地域コミュニティ

17) SWPを例にとると、制度開始から年月がたつにつれ、「サーキュラー・マイグレーション」の割合が増加し、近年では最長9シーズンなど、2シーズン以上の「サーキュラー・マイグレーション」の割合が約50%に達している (Curtain and Howes 2020, 28-29)。

で行われているさまざまなプロジェクトに寄付を行うことを通じて、本国の地域コミュニティとのネットワークを保っている事例も少なくない¹⁸⁾、そこには地域コミュニティへの貢献ということ以外に、越境労働移動制度において本国の地域コミュニティが果たしている役割という要因もあることをおさえておく必要がある。

3-2. 受入国のオールドカマーとのネットワーク

越境労働移動制度によって太平洋島嶼諸国から越境労働者を受け入れているオーストラリアやニュージーランドでは、同制度の導入以前にこれら両国に移住した太平洋諸島出身者がコミュニティを形成している。ここでは、そうした越境労働移動制度の導入以前にオーストラリア、あるいはニュージーランドに移住した太平洋諸島出身者をオールドカマーと呼ぶことにする。

第1節で触れた、ニュージーランドにおけるポリネシア諸国出身者のコミュニティに代表されるように、オールドカマーによるコミュニティは、時として本国を上回るか、それに匹敵するほどの人口規模をもち、さまざまな組織を立ち上げている。たとえば、ニュージーランドのサモア人コミュニティは、ニュージーランド各地に、サモア人を対象とした宗派別のキリスト教会やサモア人協会を設けているほか、文化やスポーツ、ユースの団体などを設立している（Croccombe 1992, 251-255）。こうしたオールドカマーによるコミュニティは、越境労働移動制度によって太平洋島嶼諸国からやってきた越境労働者にとって、受入国で生活する上で大きなサポート役と成り得るのはもちろんのこと、越境労働者送出国の「ビッグ3」のうち、トンガやサモアからの越境労働者にとっては、そもそも親族がすでに受入国に居住している場合も珍しくない。

ただし、オールドカマーとのネットワーク形成が、常に越境労働者にプラスの作用をもたらすとは限らない。オールドカマーとの関係で弊害として指摘されるのが、越境労働者の失踪である。越境労働者の親族がオールドカマーとして受入国に居住している場合、越境労働者が親族の要望や支援によって、勤務場所から

18) たとえば、RSE制度のもと、ニュージーランドで働くサモアのある地区からの越境労働者は全員、本国の地域コミュニティのプロジェクトに毎週寄付を行っていた（Bedford, Bedford and Nunns 2020, 100）。

失踪し、より賃金のよい仕事に乗り換えようとするのが起こりやすい。たとえば、2017～2018年にかけての時期には、SWPによってオーストラリアに渡ったトンガ人越境労働者の約5%が失踪するという事件も発生した（Curtain and Howes 2019; 2020, 46-47）¹⁹⁾。ニュージーランドでは失踪を防止するため、RSE制度による越境労働者に対し、ニュージーランド在住の親族の家での宿泊を認めないなどの措置をとっている労働現場もある（Bedford, Bedford and Nunns 2020, 50-157）。

そして、受入国のオールドカマーとのネットワーク形成は、越境労働者の受入国での生活ばかりでなく、越境労働移動制度そのものとも関係している。越境労働移動制度における雇用者や斡旋代理業による直接求人や採用には、受入国のオールドカマーが関わっている場合も少なくない。その典型的な例が、オーストラリア在住トンガ人が関与している、SWPによるトンガ人越境労働者の雇用である。2018年のSWPによるトンガからの越境労働者の約半数近くは、オーストラリア在住トンガ人が経営する労働者雇用企業と、自らが生産者でもあるトンガ系オーストラリア人が経営する求人サービスと契約した労働者雇用企業を通じての雇用だった（Curtain and Howes 2019; 2020, 44）。受入国のオールドカマーとのネットワーク形成は、越境労働者にとって、越境労働移動制度の一端という意味ももっているといえるのである。

3-3. 受入国における他の越境労働者とのネットワーク

越境労働移動制度のもと、受入国で労働に従事する太平洋島嶼諸国からの越境労働者は、通常、同じ出身国同士10～30人くらいのチームに分かれて作業を行い、ともに居住する（Kitchin 2021; Bedford, Bedford and Takenene 2021）。日常生活をともにするチームの他の越境労働者とのネットワークは、越境労働者にとって、最も身近な存在といえるであろう。

出身の村や島ごとに編成されるチームの場合、他の越境労働者とは顔見知りの

19) この事件を契機に、トンガ政府が失踪者とその家族に対する越境労働移動制度応募の差し止めや、新規労働者の選別における地域コミュニティの関与の強化、オーストラリアへの連絡調整員の配置などの対策をとったことから、トンガ人越境労働者の失踪はおさまる傾向にある（Curtain and Howes 2019; 2020, 46-47）。

こともあるが、そうでない場合は同じ出身国の越境労働者といっても、受入国において新たにネットワークを形成することになる。たとえばキリバスの場合、政府が機会均等の観点から、島ごとに越境労働者数を割り当てているため (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 30)、越境労働移動制度によって、受入国でチームとしてともに働くことになったキリバスからの越境労働者は、本国にはなかった、異なる島々の出身者による新たなネットワークを形成しているのである。

受入国における他の越境労働者とのネットワークのなかで、とりわけ大きな位置づけをもつのが、チームリーダーとの関係である。チームの越境労働者を統率するとともに、越境労働者の「声」を代弁するチームリーダーは、雇用者と越境労働者を仲介する重要な役割を担っている。また、チームリーダーは、越境労働者のさまざまな相談に乗るばかりでなく、チーム内で出身国の慣習的価値や文化的慣行の維持に努めるなど、越境労働者の受入国での生活を精神的に支える役割も果たしているのである (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 39-40)²⁰⁾。

さらに見逃せないのは、多くのチームリーダーが越境労働者の採用にも関与していることである。前述のように、越境労働移動制度による越境労働者の約半数は、「サーキュラー・マイグレーション」を行っており、数シーズンにわたって受入国に戻り、労働に従事する「帰還労働者」(Return Workers) である。雇用者は、信頼する帰還労働者にチームリーダーとしての仕事を任せるとのみならず、新規越境労働者の指名推薦を依頼することも多い。自らが信頼する帰還労働者が指名推薦する者は、同じく信頼できると考えられるからである (Curtain and Howes 2020, 30)。越境労働者本人はもとより、「親族の越境的企業体」として、親族から新たに誰かを越境労働移動制度に応募させる上で、チームリーダーとの関係は重要なものといえるであろう。

3-4. 受入国の地元コミュニティとのネットワーク

越境労働移動制度による太平洋島嶼諸国からの越境労働者は、半年から長い場合は3~4年ほどの期間を受入国で過ごす。こうした越境労働者に受入国の地元コ

20) こうした点から、チームリーダーには、サモアのマタイ (matai) のような首長称号保持者になることも少なくない (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 49)。

コミュニティとのネットワーク形成の場を提供している1つが、教会である。教会は、礼拝に参加するための送迎や、滞在中の生活必需品を提供したりするなどの支援をし、越境労働者を地元の教会の一員として迎え入れる取り組みを行っている。越境労働者は、教会への参加を通じて、地元コミュニティと接点をもつことができるのである。なかでも、越境労働者による聖歌の合唱は、地元の人びとを喜ばせ、両者間の距離を縮めるのに貢献していることが報告されている (Nunns, Bedford and Bedford 2019, 44-45)。太平洋島嶼諸国からの越境労働者が地元の聖歌隊の一員として、数年にわたって地域の音楽フェスティバルに参加するといったように (Nadkarni 2012, 6)、教会を媒介として、越境労働者は受入国の地元コミュニティとのネットワークを広げているのである。

越境労働者による教会を通じた受入国の地元コミュニティとのネットワーク形成が、さらに越境労働者の本国の出身コミュニティへの支援へと発展していく場合もある。バヌアツからの越境労働者が多いニュージーランドのある町では、地元の教会がNGOと連携し、越境労働者の本国の出身コミュニティにおいて、水の供給に関するプロジェクトに取り組んできた。2015年にバヌアツがサイクロンによって大きな被害を受けると、地元の教会とNGOは、地元のコミュニティを巻き込んで、水の供給パイプラインの修理や、教会や学校といった建物の再建など、越境労働者の出身コミュニティに対する支援を拡大した (Nunns, Bedford and Bedford 2019, 24, 45; Bedford, Bedford and Nunns 2020, 103-104)。

受入国の地元コミュニティによる越境労働者の本国のコミュニティに対する支援に関しては、受入国の地元コミュニティの一員でもある雇用者と、越境労働者とのネットワークも見落とせない。たとえば、ニュージーランドの雇用者がサモアの村の学校に本や家具の寄贈を行ったり、ニュージーランドの雇用者と越境労働者が費用を折半してバヌアツの村に駐在医の住宅を建設したりするといった実例がある (Bedford, Bedford and Nunns 2020, 102, 104)。これらの事例は、越境労働者が媒介となって、越境労働者の本国のコミュニティと受入国の地元コミュニティの間にネットワークが形成されている状況を示しているといえよう。

一方で、越境労働者と地元コミュニティとのネットワーク形成に、自治体が主導的役割を果たしている場合もある。ニュージーランドのある自治体は、政府から補助金を受け、越境労働者と地元コミュニティとをつなぐイベントの開催など

を積極的に行っている。越境労働者と地元コミュニティとのネットワーク形成は、人口の少ないこの自治体にとって、ニュージーランドの他の地域とRSE制度による越境労働者の獲得を競う上で、越境労働者に対するアピールになると考えられているのである（Nunns, Bedford and Bedford 2019, 45）。この事例のように、越境労働者と受入国の地元コミュニティとのネットワーク形成には、越境労働者の獲得という受入国自治体の意図が込められている側面もあったのである。

■ おわりに

本章では、越境労働移動をめぐる、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いかに制度が構築されてきたのか、そして越境労働者によっていかなるネットワークが形成されてきたのか、という2つの動きについて検討を行ってきた。

越境労働移動制度の構築については、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国の間で、法的拘束力のない既存の二国間の制度での対応とするのか、それとも法的拘束力のある新たな多国間の地域制度の創設とするのかをめぐる対立が生じた。対立は、オーストラリアとニュージーランドが既存の二国間の越境労働移動制度の拡充として一定の譲歩をみせることで収束に向かい、最終的に越境労働移動は既存の二国間の制度で運用し、協議の場として法的拘束力のない多国間の地域制度を設けるという形で決着した。これによって、オーストラリアとニュージーランドがそれぞれの核となり、太平洋島嶼諸国が各々、その両国に二国間の越境労働移動制度によってバイラテラルに結び付き、さらにそうした二国間の越境労働移動制度について協議する枠組みとしての多国間の地域制度を通じて、関係国全体がつながりをもつという構図が出来上がった。

他方、越境労働者は、本国のコミュニティとのネットワークの維持はもとより、受入国においても新旧さまざまなネットワークを形成し、時には異なるネットワーク同士を自らが結び付けながら、本国と受入国にまたがる国境を越えた生活圏を築いてきた。越境労働者の約半数が、本国と受入国との行き来を繰り返す「サーキュラー・マイグレーション」を行っていることを考えれば、こうした状況は

一過性のものというより、ある程度継続的なものになりつつあるとみなすことができるであろう。

以上のような2つの動きから浮かび上がってくるのは、越境労働移動をめぐる国家間の制度構築と越境労働者によるネットワーク形成を通じて、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が国家間のみならず、国境を越えたトランスナショナルな空間としても密接に結び付いた「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」の姿である。それは、冒頭で紹介したフライとタートに代表される、国家間の制度を中心に地域を捉える視角からは把握しきれない「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」という地域の実態を指し示している。

越境労働移動をめぐる国家間の制度構築と越境労働者によるネットワーク形成を通じて、オーストラリア、ニュージーランドと太平洋島嶼諸国とが密接に結び付いた「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」という地域の姿は、新型コロナウイルス感染症の世界的蔓延によって、図らずも改めて浮き彫りになったといえる。国境閉鎖によって労働契約終了後も本国に戻れなくなった太平洋島嶼諸国からの越境労働者に対し、受入国であるオーストラリアやニュージーランドの政府は、送出国の太平洋島嶼諸国の政府と連携しつつ、労働ビザの延長や、越境労働者の本国への送還などの特別措置を講じた。一方、受入国の雇用者は、契約終了後も残留せざるを得なくなった越境労働者に対し、新たな雇用場所を確保するといった対応を図り、オールドカマーのコミュニティや地元コミュニティは、精神的なサポートも含め、越境労働者の支援にあたった (Bedford 2020; Curtain and Howes 2020, 61-62; Bedford, Bedford and Takenene 2021)。

そして、このような「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」という地域は、さらに強固なものになっていく可能性をもっている。太平洋における中国の台頭に警戒感を募らせるオーストラリアとニュージーランドは、近年、相次いで太平洋島嶼諸国との関係を再強化する政策を打ち出した。オーストラリアによる「太平洋ステップアップ」(Pacific Step-up)、ニュージーランドによる「太平洋リセット」(Pacific Reset)、およびその次の段階としての「太平洋レジリエンス」(Pacific Resilience) である。これらの政策のなかで、越境労働移動は、オーストラリアによって「我々の太平洋の隣人とのステップアップした関係にとっ

ての中心」と表現されたように（Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2022a）、太平洋島嶼諸国との関係再強化に寄与する中心的存在として位置づけられているのである（Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2017, 2022b; New Zealand Government Ministry of Foreign Affairs 2021）。とくに、2022年5月に誕生したオーストラリアのアルバニー（Anthony Albanese）政権は、同年4月の中国とソロモン諸島の安全保障協定締結といった、中国による太平洋島嶼諸国との関係深化の動きをふまえ、よりいっそう対太平洋島嶼諸国政策の強化に乗り出している（Australian Minister for Foreign Affairs 2022）。先で触れたように、長期労働者の家族帯同などPALM制度が大幅に拡充されたのは、そうした政策を反映するものである²¹⁾。このように、オーストラリアとニュージーランドの地域戦略の一環という意味づけを与えられるようになった越境労働移動は、国家間の制度と非国家主体によるネットワークの双方向から、「オーストラリアとニュージーランドを含む太平洋」を支える原動力としての役割を、今まで以上に担っていくことになるといえるであろう。

【参考文献】

- 〈日本語文献〉
- 小柏葉子 2000.「太平洋島嶼諸国関係と地域協力」山本真鳥編『オセアニア史』山川出版社。
- 2013.「太平洋島嶼地域における国際秩序の変容」菅谷実編『太平洋島嶼地域における情報通信政策と国際協力』慶應義塾大学出版会。
- 2023.「地域協力——地域概念に焦点をあてて」石森大知・黒崎岳大編『シリーズ地域研究のすすめ ようこそオセアニア世界へ』昭和堂。
- 須藤健一 2008.『オセアニアの人類学——海外移住・民主化・伝統の政治』風響社。
- 高原明生 2008.「アジアの越境——ネットワーク、フレームワークからコミュニティへ」アジア政経学会監修、高原明生・田村慶子・佐藤幸人編『越境』慶應義塾大学出版会。
- 内藤暁子 2010.「ポリネシア国家への道はるか」熊谷圭知・片山一道編『オセアニア』朝倉書店。
- 平野健一郎 2007.「東アジアにおける人の国際移動——東アジア共同体の原動力」西川潤・平野健一郎編『国際移動と社会変容』岩波書店。

21) また、アルバニー政権は、太平洋島嶼諸国と東チモールを対象に、毎年、3000人を上限として移住を受け入れる太平洋エンゲージメントビザ（Pacific Engagement Visa）を新たに創設した（Australian Minister for Foreign Affairs 2022）。

〈英語文献〉

- Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade 2017. *Foreign Policy White Paper: Stepping Up Our Engagement in the Pacific* (<https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/foreign-policy-white-paper/chapter-seven-shared-agenda-security-and-prosperity.html> 最終アクセス日: 2022年2月3日).
- 2019. *PACER Plus: Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus: Fact Sheets: Labour Mobility Arrangement* (<https://www.dfat.gov.au/trade/agreement/not-yet-in-force/pacer/fact-sheets/Pages/labour-mobility-arrangement.aspx> 最終アクセス日: 2019年6月5日).
- 2022a. *Pacific Labour Mobility* (<https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/pacific-labour-mobility> 最終アクセス日: 2022年1月11日).
- 2022b. *Stepping-Up Australia's Engagement with Our Pacific Family* (<https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/stepping-up-australia-pacific-engagement> 最終アクセス日: 2022年2月3日).
- 2022c. *Pacific Labour Mobility* (<https://www.dfat.gov.au/geo/pacific/engagement/pacific-labour-mobility> 最終アクセス日: 2022年12月14日).
- Australian Minister for Foreign Affairs 2021. *A New Era for Pacific Australia Labour Mobility* (<https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne-media-release/new-era-pacific-australia-labour-mobility> 最終アクセス日: 2021年10月7日).
- 2022. *Making Australia Stronger and More Influential in a Contested World* (<https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-penny-wong> 最終アクセス日: 2022年12月14日).
- Ball, Rochell 2010. "Australia's Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme and Its Interface with the Australian Horticultural Labour Market: Is It Time to Refine the Policy?" *Pacific Economic Bulletin* 25(1): 114-130.
- Barcham, Manuhia, Regina Scheyvens and John Overton 2009. "New Polynesian Triangle: Rethinking Polynesian Migration and Development in the Pacific." *Asia Pacific Viewpoint* 50(3): 322-337.
- Bedford, Charlotte 2020. "RSE COVID-19 Responses, Getting Pacific Seasonal Workers Home." *Devpolicy Blog*, 10 July (<https://devpolicy.org/rse-covid-19-responses-getting-pacific-seasonal-workers-home-20200710-1> 最終アクセス日: 2022年2月15日).
- Bedford, Charlotte, Richard Bedford and Heather Nunns 2020. *RSE Impact Study: Pacific Stream Report*. New Zealand Government Immigration (<https://www.immigration.govt.nz/documents/statistics/rse-impact-study-pacific-stream-report.pdf> 最終アクセス日: 2021年12月22日).
- Bedford, Charlotte, Richard Bedford and Rena Tekanene 2021. "I-Kiribati Female Seasonal Workers in New Zealand: Lived Experiences." *Devpolicy Blog*, 1 September (<https://devpolicy.org/i-kiribati-female-seasonal-workers-in-new-zealand-lived-experiences-20210901> 最終アクセス日: 2021年9月8日).
- Bedford, Richard 2005. "International Migration and Globalization: The Transformation of New Zealand's Migration System since the Mid-1980s." In *Sovereignty Under Siege?: Globalization and New Zealand*, edited by Robert Patman and Chris Rudd, Hants: Ashgate.
- Bertram, Geoff 2006. "Introduction: The MIRAB Model in the Twenty-First Century." *Asia Pacific*

- Viewpoint* 47(1): 1-13.
- Bertram, I.G. and R.F. Watters 1985. "The MIRAB Economy in South Pacific Microstates." *Pacific Viewpoint* 26(3): 497-519.
- Crocombe, Ron 1992. *Pacific Neighbours: New Zealand's Relations with Other Pacific Islands*. Centre for Pacific Studies, University of Canterbury and Institute of Pacific Studies, University of the South Pacific.
- Curtain, Richard 2019. "Is PLMAM Fit for Purpose?" *Devpolicy Blog*, 21 October (<https://devpolicy.org/is-plmam-fit-for-purpose-21091021> 最終アクセス日: 2022年1月27日).
- Curtain, Richard and Stephen Howes 2019. "Tiny Tonga's SWP success." *Devpolicy Blog*, 28 June (<https://devpolicy.org/why-has-tonga-been-so-successful-in-the-swp-2109628> 最終アクセス日: 2022年1月27日).
- 2020. *Governance of the Seasonal Worker Programme in Australia and Sending Countries*. Development Policy Centre, Australian National University (https://devpolicy.org/publications/reports/Governance_SWP_2021.WEB.pdf 最終アクセス日: 2022年1月25日).
- Fiji Times*, 28 October 2005.
- Fry, Greg and Sandra Tarte 2015. "The New Pacific Diplomacy: An Introduction." In *The New Pacific Diplomacy*, edited by Greg Fry and Sandra Tarte, Australia: Australian National University Press.
- Gibson, John, David McKenzie and Halahingano Rohorua 2008. "How Pro-Poor Is the Selection of Seasonal Migrant Workers from Tonga under New Zealand's Recognised Seasonal Employer Program?" *Pacific Economic Bulletin* 23(3): 187-204.
- Kautoke-Holani, Alisi 2018 "Labour Mobility in the PACER Plus." *Asia & the Pacific Policy Studies* 5(1): 90-101 (<https://doi.org/10.1002/app5.221> 最終アクセス日: 2019年6月6日).
- Kitchin, Tom 2021. "An RSE Christmas in Aotearoa." *Kaniva News*, 25 December (<https://www.kanivatonga.nz/2021/12/an-rse-christmas-in-aotearoa/> 最終アクセス日: 2022年1月28日).
- MacDermott, Therese and Brian Opeskin 2010. "Regulating Pacific Seasonal Labour in Australia." *Pacific Affairs* 83(2): 283-305.
- Maclellan, Nic 2010a. "Australia Fails the Islanders." *Islands Business* 36(1): 16-18.
- 2010b. "Business: PNG Joins Aust's Work Scheme." *Islands Business* 36(8): 33-34.
- McKenzie, David, Pilar Garcia Martinez and L. Alan Winters 2008. "Who Is Coming from Vanuatu to New Zealand under the New Recognised Seasonal Employer Program?" *Pacific Economic Bulletin* 23(3): 205-228.
- Morgan, Wesley 2008. "Labour Mobility Deals Positive Development Gains." *Islands Business* 34(8): 46-47.
- 2014. "Trade Negotiations and Regional Economic Integration in the Pacific Islands Forum." *Asia & the Pacific Policy Studies* 1(2): 325-336 (<https://doi.org/10.1002/app5.34> 最終アクセス日: 2019年6月6日).
- Nadkarni, Dev 2008. "RSE A Success But Few Problems To Be Ignored Out." *Islands Business* 34(9): 40-41.

- 2012. “Five Years On, RSE Yields Bountiful Harvest.” *Islands Business* 38(5): 6.
- New Zealand Government Ministry of Foreign Affairs 2021. *Aotearoa New Zealand’s Pacific Engagement: Partnering for Resilience* (<https://www.beehive.govt.nz/speech/aotearoa-new%2C%AOzealand’s-pacific-engagement-partnering-resilience> 最終アクセス日: 2022年2月4日).
- New Zealand Immigration 2021. *Statistics for Recognised Seasonal Employers (RSE) Arrivals* (<https://www.immigration.govt.nz/about-us/research-and-statistics/statistics-rse-arrivals.pdf> 最終アクセス日: 2021年10月7日).
- Nunns, Heather, Charlotte Bedford and Richard Bedford 2019. *RSE Impact Study: New Zealand Stream Report*. New Zealand Government Immigration (<https://www.immigration.govt.nz/documents/statistics/rse-impact-study-new-zealand-stream-report.pdf> 最終アクセス日: 2021年12月22日).
- Ogashiwa, Yoko 1991. *Microstates and Nuclear Issues: Regional Cooperation in the Pacific*. Institute of Pacific Studies, the University of the South Pacific.
- 2014. “Regional Economic Integration and Transnational Labour Mobility in the Pacific Island Countries.”『広島大学マネジメント研究』(15): 1-14.
- Opeskin, Brian and Therese MacDermott 2009. “Resources, Population and Migration in the Pacific: Connecting Islands and Rim.” *Asia Pacific Viewpoint* 50(3): 353-373.
- Pacific Islands Forum Secretariat 2007. *SG Speech at the Opening of Forum Trade Ministers Meeting* (<https://www.forumsec.org./pages.cfm/newsroom/speeches/2007-1/sg-speech-opning-forum-trade-ministers-meeting.html> 最終アクセス日: 2007年8月10日).
- 2009. *Special Forum Trade Ministers Meeting: Outcome Document* (<https://www.forumsec.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/Special%20FTMM%20OUTCOMES-OCT09.pdf> 最終アクセス日: 2013年2月26日).
- Pareti, Samisoni 2007. “PACER: A Plus or Negative?” *Islands Business* 33(9): 36-37.
- 2013. “Why PACER Is Not Good for PNG: Maru.” *Islands Business* 39(6): 38.
- 2016. “Doubts over PACER Plus.” *Islands Business* 42(2): 19-20.
- Pempel, T.J. 2005. “Introduction: Emerging Webs of Regional Connectedness.” In *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, edited by T.J. Pempel, Ithaca: Cornell University Press.
- Ramasamy, Sankar, Vasantha Krishnan, Richard Bedford and Charlotte Bedford 2008. “The Recognised Seasonal Employer Policy: Seeking the Elusive Triple Wins for Development through International Migration.” *Pacific Economic Bulletin* 23(3): 171-186.
- Richardson, Martin 2005. “Globalization: New Zealand and the World Economy.” In *Sovereignty Under Siege?: Globalization and New Zealand*, edited by Robert Patman and Chris Rudd, Hants: Ashgate.

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



多民族国家オーストラリアの 太平洋島嶼移民

——ニューサウスウェールズ州ポリネシアン移民の社会経済的地位——

畝川 憲之

はじめに

オーストラリア連邦は、人口¹⁾の約28.3%²⁾がオーストラリア国外生まれであり、複雑な多民族国家を形成している。ただし、異なる民族、文化、宗教を尊重する現在の多文化社会オーストラリアの姿は、紆余曲折を経て成立したものである。イギリス植民地初期においては海外からの労働者移住を推し進めていたものの、1850年代以降は移民制限を行い、とりわけ1901年の連邦結成以降1970年代半ばまでは有色人種の移住を制限し、いわゆる白豪（White Australia）主義を採用した。

19世紀半ば、オーストラリアの労働者不足を補うため、太平洋島嶼地域からの労働者移住が始まった。彼らは奴隷のような扱いを受けていたとされる（Evans, Saunders and Cronin 1993）。その後、1901年以降白豪主義体制のもとで太平洋島嶼移民の大半は強制送還され、またオーストラリアに残留した人びとは差別的扱いを受け、低い社会経済的地位に抑え込まれてきた（HREOC 1992）。

白豪主義の終焉、そして多文化主義への移行が進むなか、太平洋島嶼地域から多くの移民が流入しているが、多文化社会オーストラリアのなかで彼らの社会経済的地位はどのようなものとなっているのだろうか。オーストラリアにおける太

1) 本章では、オーストラリア2016年センサスデータの回答者数2340万1891人を人口とする。

2) 2016年センサスデータによると、オーストラリア国外で生まれた人が616万3667人となっている。出生地に関する質問の未回答者数を、人口から引いたものを母集団とした。

平洋島嶼移民社会の社会経済状況を包括的³⁾に捉えた研究は非常に少なく、近年ではRavulo (2015) による2011年センサス(国勢調査)の分析研究⁴⁾のみとなっている。本章では、2006年、2011年、2016年に実施されたセンサスにおける太平洋島嶼移民関連データの整理、クロス集計による分析を行い、太平洋島嶼国(地域)からオーストラリアへの移民の動向、そして太平洋島嶼移民社会の社会経済的地位⁵⁾を明らかにすることを目的とする。また本章は、オーストラリアの太平洋島嶼移民研究の基礎となるものであり、本研究成果をとおしてオーストラリアの島嶼移民研究に関する今後の研究課題を提起する。オーストラリア統計局(Australian Bureau of Statistics)が、5年に一度すべてのオーストラリア居住者を対象に実施するセンサスには文化的多様性、雇用、教育、世帯情報などの項目が含まれている。

第1節では、まずオーストラリアの移民受け入れの歴史、多民族国家オーストラリアの現状を概観する。第2節では、オーストラリアの太平洋島嶼移民の歴史、そして2006年、2011年、2016年のセンサス結果をもとに近年の太平洋島嶼移民の動向を明らかにする。第3節では、太平洋島嶼移民が最も多いニューサウスウェールズ(NSW)州に焦点を当て、また同州における太平洋島嶼移民の大多数を占めるポリネシアン社会、とりわけサモア、トンガ、フィジーに祖先をもつグループの社会経済的地位を明らかにする。2016年センサス結果のクロス集計をとおして作成した統計資料をもとに、教育、職業、所得などを中心に彼らの社会経済状況を読み解く。また、移民第1世代と移民第2世代以降の比較をとおして、彼らの社会経済的地位の変化も明らかにする。

3) 保健衛生(Rodriguez 2007; Kamalanathan and Raman 2019; South Western Sydney Local Health District 2019)や青年社会(Rimumutu and Rodriguez 2009; Ravulo 2015; 2016; Ravulo et al. 2020)のように分野、世代に焦点を当てた調査研究は進められている。

4) McMurray and Lucas (1988)が1980年代のセンサス分析を行っているが、移民人口動態の分析にとどまる。

5) 本章では、教育、職業を社会的地位として、所得を経済的地位として扱う。

1 多民族国家オーストラリア

1-1. 多民族国家オーストラリアの成り立ち

1770年、イギリス海軍のジェームズ・クック（James Cook）がオーストラリア大陸の東海岸に上陸し、その地をNSWと名づけて領有宣言を行ったことにより、イギリスのオーストラリア植民地化が始まった。そして、1788年、アーサー・フィリップ（Aruthur Phillip）が大陸東部の領有を宣言し、NSW植民地を開設したことにより、白人の入植が本格的に進むこととなった。1829年には西オーストラリア植民地、1834年には南オーストラリア植民地が開設され、植民地化はオーストラリア全域に拡大していった⁶⁾。

19世紀初頭、オーストラリアにはイギリスからの流刑者をはじめとする豊富な労働力が存在していた。しかし、1830年代以降、牧羊産業が発達し、またオーストラリアへの流刑が中止されたことにより労働力不足の問題が顕在化した。そこで、労働力確保のためにおもにインドおよび中国からの労働者の動員が進められ、さらに1851年にゴールドラッシュが始まると、中国南部より大量の中国人金鉱掘りが流入してきた。こうして、有色人種の流入とともにオーストラリアの民族構成は多様化し、また白人とは異なる習慣や行動様式をもつ中国人労働者と白人労働者との対立が生まれることとなった（遠山 2003; 村上 2009）。さらに、ゴールドラッシュ終息後には、都市部において白人労働者と中国人労働者との間で仕事の奪い合いが発生し、両者の対立は深まりをみせていった。その結果、白人労働者による中国人労働者締め出しの声が高まり、中国人の移住制限へと進んでいくこととなった。1850年代半ば以降、各植民地で中国人の移住制限に関する法が制定され、また1888年には各植民地の移住制限法が統合され、制限の強化が行われた。さらに、1896年にNSW植民地で「有色人種制限および取締法」（Coloured Races Restriction and Regulation Act）（後述の連邦移住制限法の原型とされる）が制定されたことにより、移住制限の対象が中国人から有色人種全般へ

6) NSW植民地からの切り離して1826年にタスマニア植民地、1851年にビクトリア植民地、1856年にクイーンズランド（QUE）植民地が開設された。

と拡大されていった。

1901年の連邦結成と同時に「連邦移住制限法」(Commonwealth Immigration Restriction Act) が成立し、移民の制限と国外退去が実施された。同法のもと、入国に際してヨーロッパ言語の書き取りテストが実施されていたように、移住制限法は非ヨーロッパ系つまり有色人種の移民排除を目的とするものであった。これが、オーストラリア人(白人)のためのオーストラリア、つまり白人国家オーストラリアの形成へ向かって進む白豪主義体制の始まりとされる⁷⁾。

しかし、白豪主義は第二次世界大戦後に変質を余儀なくされることとなった。オーストラリアは、戦後の経済復興および経済成長へ向けて、労働力不足の解消といった課題を抱えており、1947年以降、大量の移民導入を行った。イギリス、アイルランドからの移住が戦後の輸送事情から困難であったことにより(関根 1988; 遠山 2003)、1950年代以降、南ヨーロッパ(イタリア、ギリシャ、ポルトガルなど)からの移民、そして東ヨーロッパからの難民を受け入れるようになっていった。その後、1960年代に入るとヨーロッパの復興とともにヨーロッパ域内での移住が拡大し、ヨーロッパ諸国からオーストラリアへの移民は減少傾向をみせるようになった(関根 1988)。そこで、オーストラリアは1960年代半ば以降、トルコやレバノンを中心とする中東からの移民・難民の受け入れを開始し、その後アジアからも高い教育を受けた者、技術を有する者にかぎって移民を認めるといった方向に舵を切っていくこととなった(遠山 2003)。そして、1970年代後半からはベトナムをはじめとするインドシナ難民の受け入れを開始した。

こうした流れのなか、1966年ハロルド・ホルト(Harold Holt)政権(1966~1967年)は移民ビザ取得条件の緩和をはじめとする移民制限法の改正を行い、そして1973年ゴフ・ウィットラム(Gough Whitlam)政権(1972~1975年)は民族を基準とする移民制限の条項を撤廃した。こうして白豪主義は廃止へと向かい、オーストラリアは多文化主義社会の形成へ向けて進み始めることとなった。1970年代前半の多文化主義アプローチは、各人種集団が自らのコミュニティのなかで母語をはじめとする文化を維持することは容認するが、「市民生活の場や

7) 当時の司法長官アルフレッド・ディーキン(Alfred Deakin)は、有色人種の移民禁止と国外退去が白豪主義体制の確立に不可欠との考えを示していた(National Museum Australia [a])。

ビジネス、教育の場においては、ホスト社会の一般法や法律、言語の使用を強制する」というものであった（関根 1988, 288）。その後、1970年代後半から1980年代初期にかけて、オーストラリアの多文化主義は大きく展開していくこととなる。1975年、連邦政府が、人種、肌の色、国籍などに基づく差別を禁止する「人種差別禁止法」(Racial Discrimination Act) を制定したのに続き、各州政府も人種差別を禁じる法を制定していった。これにより有色人種差別が終焉し、多文化の容認および民族間の平等が法的に示された。さらに、1970年代末には、各人種集団がコミュニティ内で自らの文化を維持するというこれまでのアプローチを越えて、移民・難民の言語や文化の維持のための援助が広く実施されることとなり、実際に、多文化教育の発展、多言語放送局の設置、多文化イベントの実施などが進められた⁸⁾。こうしたアプローチが、オーストラリアの多文化主義の原型となり、現在まで引き継がれている。

2017年にオーストラリア政府が発表した、最新の多文化主義の基本方針である「多文化国家オーストラリア——結束と力強さと成功を」(Multicultural Australia: United, Strong, Successful) は、「オーストラリア人を定義するものは特定の人種や宗教や文化ではなく、自由や民主主義、法の支配、機会の平等という共通の価値観であり、これらにより人びとは結束されている」「相互尊重の原則を支持し、人種差別を非難する」「文化的多様性はオーストラリアの最も強力な資産の1つである」と述べ、文化の多様性、それらの包摂を推進する多文化国家オーストラリアの方向性を示している。

1-2. オーストラリアの人口構成

オーストラリアは多様な民族集団によって構成されており、非常に複雑な多民族国家となっている。また、非白人を祖先にもつ（北アフリカ・中東、南東アジア、北東アジア、南・中央アジア、サブサハラ、太平洋島嶼）居住者の数が約470万人に上り、全人口の約20%を占めている（Australian Bureau of Statistics 2016）。

また、表3-1が示すとおり、人口に占めるオーストラリア国外生まれ（移民第1世代）の居住者数の割合は増加傾向にある（2006年約22.2%、2011年約24.6%、

8) また、移民・難民に対する政府による英語教育や生活援助に関するサービスも拡大されていった。

表3-1 居住者の出生地域（2006年・2011年・2016年）

(人, %)

	2006	2011	2016
北西ヨーロッパ	1,356,179(30.8)	1,441,875(27.3)	1,431,171(23.3)
南東ヨーロッパ	721,740(16.4)	689,180(13.1)	657,698(10.7)
北アフリカ・中東	250,555(5.7)	305,869(5.8)	374,343(6.1)
東南アジア	552,596(12.5)	701,865(13.3)	872,896(14.2)
北東アジア	388,630(8.8)	535,484(10.1)	789,432(12.8)
南・中央アジア	267,519(6.1)	500,745(9.5)	782,906(12.7)
アメリカ(含む中南米)	179,991(4.1)	223,749(4.2)	266,055(4.3)
サブサハラ	191,824(4.4)	272,520(5.2)	317,183(5.2)
オセアニア(豪州除く)	496,183(11.3)	609,154(11.5)	657,697(10.7)
合計	4,405,217	5,280,441	6,149,381
オーストラリア	14,073,150	15,021,791	15,615,532
全体合計*	19,855,287	21,507,719	23,401,891

(出所) 2006年, 2011年, 2016年のセンサスデータをもとに筆者作成。

(注) 各地域(国)生まれのオーストラリア居住者数を示す。たとえば, 北東アジア生まれの東南アジア人は, 北東アジアに含まれる。

カッコ内の数値は, オーストラリア以外に出生地域をもつ居住者全体に占める割合を示す。

*全体合計には不適切回答および無回答者の数も含む。

2016年約26.3%)。とりわけ, アジアからの移民数の増加が突出していることが示すように, 非白人の増加が著しく⁹⁾, 多文化状況がより複雑化していることが見て取れる。

2 太平洋島嶼移民の概要

2-1. 太平洋島嶼移民の歴史

19世紀半ばに生じた労働力不足の問題解決のために, 中国, インドに加え, 太平洋島嶼地域からも労働者の動員が進められた。島嶼地域からの労働者の動員

9) 東南アジア, 北東アジア, 南・中央アジア生まれの白人も, 東南アジア, 北東アジア, 南・中央アジア生まれに含まれるが, 数は少なく, データ分析に大きな影響はないと考えられる。また, ヨーロッパ生まれの非白人も同様であると考えられる。

は、1863年にQUE植民地の綿花プランテーションでの労働のために67人が移住したことから、本格的に始まったとされる。その後、綿花プランテーションの衰退により、島嶼地域からの移民はおもにサトウキビ農園での労働者として動員された (HREOC 1992)。

1863～1904年までに約6万2000件の労働契約が交わされ、約5万人が労働者としてQUE植民地、NSW植民地北部に移住した (Evans, Saunders and Cronin 1993; Moore 2016)。移民の約95%が10～20代の青年男性 (Moore 2016) であり、彼らはKanakas(ポリネシア語で人、少年を意味する) と呼ばれていた。また、彼らの大半はメラネシアに広がる80の島々、おもにバヌアツ、ソロモン、そしてパプアニューギニア、ニューカレドニア、フィジー、キリバス、ツバルからの移民であった (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。

彼らの移住は、しばしば強制的に行われたといわれており、約3分の1が拉致・誘拐を含む違法な手段¹⁰⁾ によるものであったとされる¹¹⁾ (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。太平洋島嶼地域とオーストラリアの間でみられた拉致・誘拐による労働者移住は、Blackbirdingと呼ばれた (Blackbirdは奴隷の意味をもつ)。

労働者移住が始まったばかりの頃は、移民労働に関する法的枠組み、労働契約などは存在せず、彼らの多くは無給で働かされており、奴隷として扱われていたとされる (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。その後、1868年、QUEでは、「ポリネシアン労働者法」(Polynesian Labourers Act) が制定され、労働者売買の規制 (拉致・誘拐の禁止)、3年契約で年間賃金6ポンドという労働契約の制度化が行われた (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。しかし、同制度はほとんど守られておらず¹²⁾、彼らは変わらず奴隷のような扱いを受けていたといわれている (Higginbotham 2017)。また、彼らの生活、労働環境は非常に劣悪であり、5人に1人が3年の契約期間中に亡くなったとされる (HREOC 1992)。1868年から1906年までに約1万5000人が死亡し、これは太平洋島嶼地域以外のどの移民グ

10) 約5%が拉致・誘拐による移住、20～25%が他の違法な手段による移住とされる (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。

11) 拉致・誘拐に関してはさまざまな言説があり、Moore (2016) は、10～15%が拉致・誘拐による移住者であったと示している。また、太平洋島嶼移民の話によると、比率はもっと高いとされる。

12) また、低い言語 (英語) 読解力などにより、契約内容を理解できていないまま契約を結んだ者が多くいたとされる (Evans, Saunders and Cronin 1993)。

ループよりも多かった (Moore 2016)。

1880年代に入ると、白人労働者の仕事が低賃金の有色人種労働者に奪われる、白人の賃金も有色人種同様に安く抑えられてしまうといった考えのもと、有色人種の移住に対する強い反対、そして白豪主義への動きが加速していくこととなった (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。その結果、1890年代半ばまでに、太平洋島嶼移民の労働をサトウキビ産業内での肉体労働のみに制限し、耕作、製糖といった技術を伴う仕事は白人のみが従事するという法整備が行われた (HREOC 1992)。さらに、有色人種の移住を制限する法が各植民地で制定されていった。1881年NSW植民地政府は中国系移民の流入を制限する法を制定、1891年QUE植民地政府は太平洋島嶼地域からの契約労働者の移住を禁止する方向性を提示¹³⁾、そして1896年NSW植民地政府はすべての非白人の移住を禁止する「有色人種制限および取締まり法」を施行した。当然、太平洋島嶼地域からの契約労働者もその対象となった (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。

オーストラリア連邦が成立した1901年、連邦政府は、白豪主義政策として知られるようになる「連邦移民制限法」、そして移民制限実施の一部をなす「太平洋島嶼労働者法」(Pacific Island Labourers Act) を施行した。同法は、オーストラリアの太平洋島嶼移民の数を削減する、そして排除することを目的としており、①太平洋島嶼地域からの移住を1903年以降禁止する、②1906年12月以降、オーストラリアに居住する太平洋島嶼移民を強制送還する、の2つの柱からなっていた。移住制限は他の有色人種にも課せられたが、強制送還は太平洋島嶼移民のみが対象となっていた。ただし、1879年9月1日以前にQUE植民地に到着している者、船舶乗務員、連邦移住制限法のもと許可を受けている者は、強制送還の対象から除外された¹⁴⁾ (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)。

その後、1906年、連邦政府は強制送還除外の条件緩和を行った。1879年9月1日以前にQUE植民地に到着した者、QUE植民地に連続20年以上住んでいる者、帰国後に危険にさらされる者、帰国困難な老人など、子どもが公立学校に通っている者、他の国および島の人と結婚している者、土地を所有している者は強制送

13) 世界経済の悪化により影響を受けたサトウキビ産業の保護のため、移住禁止は10年間延期された (National Museum Australia [b])。

14) その数は約700人とされる (Higginbotham 2017)。

還の対象から除外された (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003; HREOC 1992; Moore 2016)。

強制送還は1906年後半から1908年半ばまで実施され、公式には1654人が強制送還を逃れ (Moore 2016)、さらに約1000人が不法に残留したとされる (HREOC 1992)。1901年時点で、約1万人の太平洋島嶼移民が、QUE州およびNSW州北部に暮らしていたとされ (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003)、つまり約7500人が強制送還されたと考えられる。

オーストラリアに残った約2500人の太平洋島嶼移民は、その後、民族差別により非常に厳しい生活を送ることとなった (State Library of Queensland)。1902年、連邦政府は、白人によって生産された砂糖に対して報奨金を払い、さらに有色人種によって生産された砂糖の輸出を禁止する政策を出し、結果として太平洋島嶼移民のサトウキビ産業からの追い出しが行われた (Moore 2016)。その結果、1902年にはQUE州のサトウキビ産業従事者の約86%が有色人種であったが、1908年には産業従事者の約88%が白人となった (HREOC 1992)。また、1907年には報奨金によるサトウキビ産業の白人化の動きが他の農作物にも拡大していき、太平洋島嶼移民は農業から出ていくことを余儀なくされた。1912年には、「在留外国人リース法」(Leases to Aliens Act) により、太平洋島嶼地域生まれのメラネシアンが土地を耕作することが禁止された (HREOC 1992)。その結果、彼らは、より薄給かつ悪条件な労働に追いやられていった (Australian South Sea Islanders Port Jackson)。さらに彼らは、酒類を購入できない、銀行からの財政支援を受けることができない (Flanagan, Wilkie and Iuliano 2003) など、約40の法で差別された (HREOC 1992)。

第二次世界大戦後、有色人種に対する労働規制は徐々に撤廃され、1964年には有色人種のサトウキビ産業での就業禁止が撤廃された。しかし、サトウキビ収穫はすでに機械化されており、規制撤廃は太平洋島嶼移民の雇用にはつながらなかった。また、彼らの多くは、石炭、トロピカルフルーツ、食肉産業などの期間労働者であり (Australian South Sea Islanders Port Jackson)、彼らの生活水準は依然として白人社会よりも大幅に低いままであった。1977年のレポートによると、太平洋島嶼移民の約37.0%が貧困ラインより下に位置し、オーストラリア平均の約12.5%を大きく上回った (Australian South Sea Islanders Port Jackson)。

1992年、HREOCは、「太平洋島嶼労働者法」による強制送還の実施以後オーストラリアに残留した太平洋島嶼移民およびその子孫を対象に実施したアンケート調査結果をもとに、「認知の要求——南太平洋島嶼移民の状況に関する報告書——」(the Call for Recognition: a Report on the Situation of Australian South Sea Islanders)を発表した。同レポート(HREOC 1992)のなかで、政府などによる差別的扱いによってこれまでに太平洋島嶼移民が受けてきた不当な扱い、そして彼らの社会経済的地位が低いことが明らかにされた。たとえば、家を借りる、雇用、政府サービスに関して、約25%の太平洋島嶼移民が差別を受けてきた。また、太平洋島嶼移民男性の半数以上が単純肉体労働に従事し、太平洋島嶼移民の失業率は約28.5%であった。これらはオーストラリア平均の約2.5倍であった。そして、太平洋島嶼移民の約80%以上が、オーストラリアの平均週給を下回る収入しか得ていなかった(HREOC 1992)。このように、白豪主義下の民族差別により太平洋島嶼移民は非常に低い社会経済的地位に追いやられ、また白豪主義の終焉、多文化主義体制への移行後も彼らの地位は改善されなかった。

一方で、多文化主義体制への移行とともに、太平洋島嶼地域から多くの移民がオーストラリアに流入している。1901年の連邦結成以前のオーストラリアへの移住者は、上述のとおりおもにバヌアツ、ソロモン諸島からの労働移民であったが、表3-2が示すとおり1970年代半ば以降、オーストラリアに隣接するメラネシアからではなく、ポリネシアからの移住者が太平洋島嶼移民の大半を占める¹⁵⁾。バヌアツ、ソロモン諸島からの移民は非常に少なく、パプアニューギニアからの移民は比較的多くみられるが、フィジー、サモア、トンガからの移民が圧倒的多数を占めている。

表3-2によると、1901年から1973年までの白豪主義の時代においても、太平洋島嶼地域からの移民が一定数存在した。これは、オーストラリア人とニュージーランド人が両国間を往来し、就労、居住することを許可するTrans-Tasman Travel Arrangementによるものであると考えられる。本協定のもと、太平洋島嶼国からニュージーランドに移住し、ニュージーランド市民権を獲得した後にオ

15) これは、メラネシアンに比べてポリネシアンの方が強い移住傾向をもつという文化的背景によるものと考えられる。ポリネシアンの方が強い移民傾向をもつことは、ポリネシア各国が受ける送金額がメラネシア各国を圧倒していることから明らかである。

表3-2 メラネシアン、ミクロネシアン、ポリネシアンを祖先にもつ居住者数と移住年
(人)

移住年	メラネシアン	ミクロネシアン	ポリネシアン
Arrived 1900-1945	14	0	16
Arrived 1946-1955	15	0	52
Arrived 1956-1965	116	10	252
Arrived 1966-1975	919	59	1,778
Arrived 1976-1985	1,557	114	8,331
Arrived 1986-1995	1,716	116	20,163
Arrived 1996-2005	2,391	212	27,876
Arrived 2006-2015	5,485	385	43,868
Arrived 2016*	585	42	2,011
Not stated	547	54	4,175
合計	13,345	992	108,522
Not applicable	9,744	675	73,383
Total	23,089	1,667	181,905

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

(注) *2016年は1月1日から8月9日までの移民数。

ーストラリアに移住することが可能であった。また、学生としてオーストラリアに入り、結婚、定住し、家族を呼び寄せるケースも要因の1つと考えられる (Lee 2009)。

2-2. 太平洋島嶼移民の近年の動向

(1) 太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者数の変遷

表3-3は、太平洋島嶼地域に祖先をもつ移民第1世代（オーストラリア国外で生まれ、自ら移民してきた者）、第2世代以降（オーストラリア国内で生まれた者、移民第1世代の子孫）の居住者数の推移を示したものである。オーストラリアの総人口は、2006～2011年に1.08倍、2011～2016年に1.09倍、そして2006～2016年に1.18倍に増加した。これに対して、太平洋島嶼地域に祖先¹⁶⁾をもつ居住者数は、

16) センサスでは祖先を2つ選択できるようになっており(順位づけではない)、本章では2つの合計をその数として示している。

表3-3 太平洋島嶼地域に祖先をもつ移民第1世代および第2世代以降の居住者数

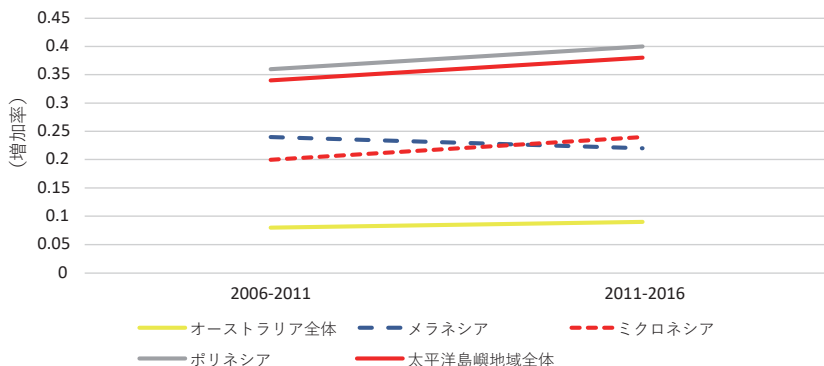
(人, %)

	2006	2011	増加率 2006～ 2011	2016	増加率 2011～ 2016	増加率 2006～ 2016
メラネシアに祖先	15,248	18,944	1.24	23,106	1.22	1.52
オーストラリア生まれ	6,290	7,824	1.24	9,377	1.20	1.49
オーストラリア以外生まれ	8,958	11,120	1.24	13,729	1.23	1.53
ミクロネシアに祖先	1,107	1,333	1.20	1,659	1.24	1.50
オーストラリア生まれ	417	502	1.20	629	1.25	1.51
オーストラリア以外生まれ	690	831	1.20	1,030	1.24	1.49
ポリネシアに祖先	95,785	129,792	1.36	181,891	1.40	1.90
オーストラリア生まれ	33,190	47,967	1.45	69,850	1.46	2.10
オーストラリア以外生まれ	62,595	81,825	1.31	112,041	1.37	1.79
太平洋島嶼地域に祖先	112,140	150,069	1.34	206,656	1.38	1.84
オーストラリア生まれ	39,897	56,293	1.41	79,856	1.42	2.00
オーストラリア以外生まれ	72,243	93,776	1.30	126,800	1.35	1.76

(出所) 2016年センサスデータをもとに, 筆者作成。

(注) フィジーに祖先をもつグループは, ポリネシアンに分類される。

図3-1 太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者増加の動向



(出所) 2016年センサスデータをもとに, 筆者作成。

(注) フィジーを祖先にもつグループは, ポリネシアンに分類される。

表3-3において, メラネシア, ミクロネシア, ポリネシア, 太平洋島嶼地域全体に祖先をもつ居住者数の推移が示される。

2006～2011年に1.34倍、2011～2016年に1.38倍、そして2006～2016年に1.84倍に増加し、オーストラリアの人口増加率を大きく上回る（図3-1、表3-3）。また、太平洋島嶼地域別にみると、メラネシアに祖先をもつ居住者数は、2006～2016年で1.52倍、ミクロネシアに祖先にもつ居住者数は、同1.50倍、ポリネシアに祖先をもつ居住者数は、同1.90倍にそれぞれ増加し（図3-1、表3-3）、ポリネシアに祖先をもつグループが太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者の増加を牽引した。

オーストラリア全体における海外生まれの居住者（移民第1世代）数は、2006～2011年に1.20倍、2011～2016年に1.16倍、そして2006～2016年に1.40倍に増加した（表3-1）。これに対して、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者数のうち海外生まれの居住者数は、2006～2011年に1.30倍、2011～2016年に1.35倍、そして2006～2016年に1.76倍に増加した（表3-3）。この増加率は、ヨーロッパをはじめ他の地域に祖先をもつグループよりも非常に高い。ただし、表3-3が示すとおり、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者数の高い増加率は、海外生まれの移民第1世代よりも、オーストラリア生まれの移民第2世代以降の増加によって牽引されている。メラネシアおよびミクロネシアに祖先をもつグループにおいては、移民第1世代と第2世代以降の増加率はほぼ同じであるが、ポリネシアに祖先をもつグループでは移民第1世代よりも移民第2世代以降の増加率が高い。

居住者数について、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者の大半がポリネシアに祖先をもつ人びとで、全体の約9割を占める。ミクロネシア、メラネシアに祖先をもつ居住者数よりも圧倒的に多い。

表3-4は、太平洋島嶼地域に祖先をもつ21グループ¹⁷⁾について、それぞれの居住者数の変化を示したものである。サモアに祖先をもつグループが最大であり、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者全体の約36.7%を占める。フィジーに祖先をもつグループ（インド系フィジー人は含まない）が2番目に大きなグループを形成し¹⁸⁾、そしてトンガ、クック諸島、パプアニューギニアに祖先をもつグループが続く。

17) 2016年センサスデータは、太平洋島嶼地域を24の祖先グループに分けているが、本表ではオセアニア(not further defined)、マオリとハワイを除いた21グループのみを示した。

18) インド系フィジー人を祖先にもつ居住者を含んだとしても、サモア人が最大グループであるとされる(Batley 2017)。

表3-4 太平洋島嶼各国(地域)に祖先をもつ居住者数の推移

(人)

	2006	2011	2016
ニューカレドニア	246(62)	203(53)	270(82)
バヌアツ	514(243)	704(322)	956(413)
パプアニューギニア	12,549(7,458)	15,459(9,163)	18,802(11,139)
ソロモン	1,118(667)	1,406(826)	1,883(1,188)
メラネシア/パプア(nfd)	459(330)	646(484)	1,099(833)
メラネシア/パプア(nec)	362(198)	526(272)	96(74)
メラネシア合計	15,248	18,944	23,106
キリバス	483(297)	682(462)	871(555)
ナウル	376(219)	416(218)	512(283)
ミクロネシア(nfd)	98(70)	99(56)	110(71)
ミクロネシア(nec)	150(104)	136(95)	166(121)
ミクロネシア合計	1,107	1,333	1,659
クック諸島	11,400(7,931)	16,191(10,873)	22,228(14,255)
フィジー *	19,171(12,026)	23,769(14,358)	37,003(22,172)
ニウエ	2,182(1,619)	3,142(2,350)	4,958(3,572)
サモア	39,997(28,134)	55,837(37,444)	75,753(49,700)
トンガ	18,426(9,932)	25,096(13,177)	32,695(16,816)
タヒチ	685(399)	722(453)	1,311(859)
トケラウ	1,139(917)	1,659(1,248)	2,329(1,617)
ツバル	334(223)	433(308)	703(505)
ピトケアン	n.a	n.a	741(148)
ポリネシア(nfd)	1,690(966)	2,167(1,223)	3,168(1,833)
ポリネシア(nec)	485(237)	443(212)	529(279)
ポリネシア合計	95,509	129,459	181,418
全体合計	111,864	149,736	206,183

(出所) 2006年, 2011年, 2016年のセンサスデータをもとに, 筆者作成。

(注) カッコ内は移民第1世代(オーストラリア国外生まれ)の数。

*インド系フィジー人は含まれない。

nfd: not further defined

nec: not elsewhere classified

また, 移民第1世代においても, サモアに祖先をもつグループが最大であり, 2006年から2016年の間に新たな移民が約2万人増加した(Australian Bureau of Statistics 2006; 2011; 2016)。フィジー, トンガ, クック諸島, パプアニューギニア

に祖先をもつグループは、同じ期間中に新たな移民が約3500~1万人増加した (Australian Bureau of Statistics 2006; 2011; 2016)。

(2) 太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者の地域分布

表3-5は太平洋諸島地域に祖先をもつ居住者の分布を州別に示したものである。太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者は、東海岸の州、とりわけNSW州（全体の約38.4%）とQUE州（同約34.0%）に集中している。オーストラリアにおける、太平洋島嶼社会の最大グループであるポリネシアンはNSW州に集中し（約41.8%、QUE州に約30.0%）、またメラネシアンはQUE州に集中する（約65.2%、NSW州に約13.5%）。

大きなコミュニティを形成しているパプアニューギニア人、トンガ人、サモア人、フィジー人¹⁹⁾の分布をみると、パプアニューギニア人はQUE州に集中し（約67.9%）、トンガ人およびフィジー人はNSW州に集中する（それぞれ約54.7%、約52.3%）(Australian Bureau of Statistics 2016)。サモア人は、NSW州（約36.2%）、QUE州（約35.3%）、ビクトリア州（22.7%）に分散する (Australian Bureau of Statistics 2016)。

表3-5 太平洋島嶼各地域に祖先をもつ居住者数の州別分布

	NSW	VIC	QUE	SA	WA	TAS	NT	ACT	Other	合計
ミクロネシアン	279	426	726	40	66	21	58	46	0	1,662
メラネシアン	3,112	1,723	15,009	462	1,471	148	603	473	30	23,031
ポリネシアン	76,026	36,493	54,559	1,913	8,288	607	1,230	2,199	603	181,918
合計	79,417	38,642	70,294	2,415	9,825	776	1,891	2,718	633	206,611

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

(注) フィジーに祖先をもつグループは、ポリネシアンに分類されている。

19) 本節におけるパプアニューギニア人、トンガ人、サモア人、フィジー人は、パプアニューギニア、トンガ、サモア、フィジーに祖先をもつ者を指す。

本節では、サモア、トンガ、フィジーそれぞれに祖先をもつオーストラリア居住者のうち、サモア、トンガ、フィジー生まれの人びとを移民第1世代、オーストラリア生まれの人びとを移民第2世代以降として2016年センサスデータの分析を行い、それぞれの世代グループの社会経済的地位を示す。多文化社会オーストラリアにおいて、第2世代以降がオーストラリア社会への高い順応を示し²⁰⁾、世代間で社会経済的地位に大きな違いが生じている可能性がある。つまり世代を無視した分析は、太平洋島嶼移民の実情把握につながらないと考えられる。

ポリネシアに祖先をもつ居住者には、一定数のニュージーランド生まれの人びとがオーストラリア移民第1世代として存在するが、島嶼国生まれの移民第1世代とはそもそもの社会経済状況が異なる可能性があるので、本節ではそれぞれの島嶼国生まれの居住者のみを移民第1世代とする。

3-1. 移民第1世代の社会経済的地位

(1) 教育

表3-6が示すとおり、NSW州居住者全体において大学以上の教育を受けた者の割合が約25.2%に上るのに対して、サモアに祖先をもつグループは約4.5%、トンガ人約6.2%、フィジー人約16.9%といずれも全体を大きく下回っている。短大レベルのDiplomaを含めるとNSW州全体で約34.8%、フィジー人は約31.5%と全体と大きな遜色が見られなくなるが、サモア人約11.9%、トンガ人約14.6%と全体を大きく下回っている。また、サモア人、トンガ人の半数以上が高校（10年目以上）を最終学歴としており、彼らはNSW州全体のなかで低い学歴グループを形成していることがわかる。より低い学歴である高校（9年目以下）を最終学歴とする割合をみても、NSW州全体が約7.6%であるのに対して、サモア人、トンガ人はそれぞれ約9.2%、約8.2%と全体よりも高くなっている。

20) 反対に、第2世代以降の方が移民社会への帰属意識が強く、オーストラリア社会からの分離傾向が高い可能性もある。この場合も、世代間で社会経済的地位に大きな違いが生じると考えられる。

表3-6 NSW州におけるポリネシア各国移民第1世代の最終学歴

最終学歴	NSW州全体	サモア人	トンガ人	フィジー人
大学院(修士, 博士)	6.10	0.49	1.27	3.09
大学院(Diploma)	1.83	0.52	0.27	1.37
大学	17.29	3.50	4.66	12.40
Diploma	9.56	7.40	8.39	14.66
Certificate 3&4	15.66	11.42	10.92	16.94
高校(10年目以上)	27.19	52.85	54.25	33.47
Certificate 1&2	0.10	0.04	0.12	0.04
高校(9年目以下)	7.61	9.15	8.23	7.02
その他	4.27	6.94	6.24	5.82
未回答	10.40	7.68	5.64	5.19

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

(注) Diplomaは日本の短大レベル, 高校(10年目以上)は高校レベル, 高校(9年目以下)は中学レベル以下, Certificateは中学卒業後に始まる専門学校レベルとほぼ同等と解釈される。

(2) 職 業

表3-7が示すとおり, サモア人の約30.4%, トンガ人の約23.3%, フィジー人の約12.8%が機械操作・運転手(Machinery Operators and Drivers)の職につき, またサモア人の約24.2%, トンガ人の約21.8%, フィジー人の約13.2%が単純労働(Labourers)の職についている。つまり, サモア人の半数以上, トンガ人の約45%, フィジー人の約26%が単純(肉体)労働に従事していることとなる。NSW州居住者全体における, これら単純(肉体)労働への従事者割合は約14.9%となっている。

これに対して, NSW州居住者全体の約半数がホワイトカラーとされる管理職(Managers), 専門職(Professionals), 技術職など(Technicians and Trades Workers)についている。これらの職業に太平洋島嶼移民がつく割合はNSW州全体の割合よりも大幅に低く抑えられており, サモア人が約17.8%, トンガ人が約23.8%, フィジー人が約38.1%となっている。このように太平洋島嶼移民とりわけサモア人, トンガ人第1世代の社会的地位(最終学歴, 職業)はNSW州居住者全体に比べて著しく低いといえる。

一般的に, 最終学歴と職業には深い関係があると考えられる。実際に, NSW

表3-7 NSW州におけるポリネシア各国移民第1世代の職業

(%)

	NSW全体	サモア人	トンガ人	フィジー人
Managers	13.48	4.10	5.25	8.49
Professionals	23.60	6.52	11.27	18.07
Technicians and Trades Workers	12.69	7.22	7.27	11.57
Community and Personal Service Workers	10.38	11.45	17.92	14.22
Clerical and Administrative Workers	13.85	9.89	8.37	14.41
Sales Workers	9.22	3.62	2.79	4.94
Machinery Operators and Drivers	6.12	30.44	23.28	12.84
Labourers	8.81	24.23	21.78	13.20
Inadequately described	1.07	1.16	1.14	1.27
Not stated	0.78	1.38	0.92	0.98

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

(注) 本データはすべての年齢を対象にしているが、就労年齢外および無職の人が選択すると考えられるnot applicableの回答を除いたものを母集団とした。

州居住者全体の約25.2%が大学以上の教育、約34.8%が短大以上の教育を受けており、そして全体の約半数がホワイトカラーとされる管理職、専門職、技術職などの職業についている。これに対して、フィジー人の約16.9%が大学以上、約31.5%が短大以上の教育を受けており、そして約38.1%がホワイトカラーについている。トンガ人の場合、大学以上が約6.2%、短大以上が約14.6%、そしてホワイトカラーにつく割合が約23.8%、サモア人の場合、大学以上が約4.5%、短大以上が約11.9%、そしてホワイトカラーにつく割合が約17.8%となっている。

また、太平洋島嶼移民第1世代の社会的地位がNSW州のなかで低いことに加え、労働力の中心となる10歳代～50歳代の太平洋島嶼移民のニート率が州全体よりも高くなっており、社会的自立がうまく進んでいない可能性もうかがえる。NSW全体の約14.5%に対して、サモア人約27.7%、トンガ人約30.25%、フィジー人約19.4%となっている（Australian Bureau of Statistics 2016）。

(3) 所得

表3-8が示すとおり、太平洋島嶼移民の無収入者の割合は、NSW州全体に占める割合よりも高くなっている。しかしながら、週給1～499ドル（年収1～2万

表3-8 NSW州におけるポリネシア各国移民第1世代の1人当たりの所得分布

(%)

週給(年収)	NSW全体	サモア人	トンガ人	フィジー人
\$1-\$149 (\$1-\$7,799)	4.00	2.70	2.27	2.30
\$150-\$299 (\$7,800-\$15,599)	6.82	7.90	7.48	5.90
\$300-\$399 (\$15,600-\$20,799)	8.63	6.91	7.48	6.25
\$400-\$499 (\$20,800-\$25,999)	8.23	5.95	5.96	5.49
\$500-\$649 (\$26,000-\$33,799)	7.35	9.47	7.52	6.78
\$650-\$799 (\$33,800-\$41,599)	7.40	13.45	11.09	10.54
\$800-\$999 (\$41,600-\$51,999)	8.03	15.46	13.00	12.64
\$1,000-\$1,249 (\$52,000-\$64,999)	8.19	9.84	10.61	11.56
\$1,250-\$1,499 (\$65,000-\$77,999)	5.60	5.11	6.62	6.64
\$1,500-\$1,749 (\$78,000-\$90,999)	4.77	3.21	4.07	5.80
\$1,750-\$1,999 (\$91,000-\$103,999)	3.43	1.14	2.27	3.81
\$2,000-\$2,999 (\$104,000-\$155,999)	5.27	1.07	1.85	3.90
\$3,000 or more (\$156,000 or more)	3.53	0.54	0.82	1.59
Nil income	9.33	12.98	14.16	13.22
Negative income	0.51	1.00	1.02	0.65
Not stated	8.89	3.27	3.77	2.93

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

(注) カッコ内は年収。本データはすべての年齢を対象にしているが、就労年齢外および無職の人が選択すると考えられるnot applicableの回答を除いたものを母集団とした。

5999ドル)の低所得者層の割合は、太平洋島嶼移民よりもNSW州全体の方が高くなっている。NSW州居住者全体の約27.7%が低所得者層に属する一方、サモア人の約23.5%、トンガ人の約23.2%、フィジー人の約19.9%がこの所得層に属している。また、太平洋島嶼移民の約半数程度が週給500～1249ドル(年収2万6000～6万4999ドル)の中所得層およびその前後に属しているように、彼らの所得(経済的地位)はNSW州全体の平均レベルと同等になっている。

ただし、所得が上がるにつれて、太平洋島嶼移民の数は大幅に減少していき、NSW州居住者全体の約8.8%が週給2000ドル以上の高所得者層に属する一方、この所得層に属する太平洋島嶼移民はサモア人の約1.6%、トンガ人の約2.7%、フィジー人の約5.5%にとどまる。

一般的に、ホワイトカラーにつく比率が低いグループは所得も低いと考えられるが、NSW州の太平洋島嶼移民に関しては該当しないようである。彼らの社会

的地位（教育、業種、職種）は全体より低くなっているが、経済的地位は平均レベルにあり²¹⁾、社会的地位と経済的地位に強い関係性はみられない。

(4) 住 宅

表3-9が示すとおり、NSW州居住者全体の約26.0%が住宅を完全所有しているのに対して、太平洋島嶼移民の完全所有率は非常に低くなっている。住宅ローンによる所有率も太平洋島嶼移民の方が低く、彼らの多くは賃貸住宅で暮らしている。さらに、2016年センサスデータによると、サモア人の約5.0%、トンガ人の約3.9%が多くの人びととの密集状態のなかで暮らしており、これは低い住環境に身を置いている太平洋島嶼移民が一定数いることを示している（Australian Bureau of Statistics 2016）。NSW州居住者全体でみると、多くの人びととの密集状態のなかで暮らしている割合は約0.7%にとどまる（Australian Bureau of Statistics 2016）。

表3-9 NSW州におけるポリネシア各国移民第1世代の持ち家状況

	NSW州全体	サモア人	トンガ人	フィジー人
Owned outright	26.05	3.42	7.08	14.89
Owned with a mortgage	37.14	20.54	26.91	35.13
Being purchased under a shared equity scheme	0.08	0.00	0.14	0.00
Rented	28.66	70.83	60.21	45.64
Being occupied rent-free	0.81	0.30	0.69	0.48
Being occupied under a life tenure scheme	0.28	0.29	0.20	0.10
Other tenure type	0.37	0.23	0.18	0.22
Not stated	6.61	4.38	4.58	3.54

（出所）2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

（注）本データはすべての年齢を対象にしているが、not applicableの回答を除いたものを母集団とした。

21) これはNSW州における単純（肉体）労働者の所得が、中所得層に属していることに起因する。各職業のボリュームゾーンをみると、管理職が週給1000ドル～1449ドル、専門職が週給1250ドル～1449ドル、技術職などが週給800ドル～1249ドルであるのに対して、機械操作・運転手が800ドル～1249ドル、単純労働が650ドル～999ドルとなっている（Australian Bureau of Statistics 2016）。

3-2. 移民第2世代以降の社会経済的地位

(1) 教育

表3-10が示すとおり、サモアおよびトンガに祖先をもつ移民第1世代と第2世代以降の間には、大きな違いがみられる。サモア人の移民第1世代における最終学歴が大学以上の割合が約4.5%であるのに対して、第2世代以降は約7.4%、また第1世代の短大以上の割合が約11.9%であるのに対して、第2世代以降は約18.4%となっている。トンガ人においても同様の傾向がみられ、第1世代の大学以上の割合が約6.2%、短大以上の割合が約14.6%であるのに対して、第2世代以降における割合はそれぞれ約9.7%、約19.4%となっている。第1世代、第2世代以降ともに高校（10年目以上）が全体の半数以上を占めており、両者に違いはみられないものの、高校（9年目以下）の割合は第2世代以降の方が大幅に低くなっており、第2世代以降において最終学歴の底上げがなされていることがわかる。

フィジー人においては、第1世代と第2世代以降の高等教育への進学に大きな違いはみられない。第1世代における最終学歴が大学以上の割合が約16.9%、短大以上の割合が約31.5%であるのに対して、第2世代以降における割合はそれぞれ約17.4%、約28.3%となっている。ただし、高校（9年目以下）の割合においては、

表3-10 NSW州におけるサモア人、トンガ人移民第1世代、第2世代以降の最終学歴の違い

(20歳以上対象)

(%)

	サモア人		トンガ人	
	第1世代	第2世代以降	第1世代	第2世代以降
大学院(修士, 博士)	0.49	0.43	1.27	1.20
大学院(Diploma)	0.52	0.38	0.27	0.71
大学	3.50	6.58	4.66	7.76
Diploma	7.40	10.96	8.39	9.77
Certificate 3&4	11.42	16.87	10.92	15.68
高校(10年目以上)	52.85	57.62	54.25	56.49
Certificate 1&2	0.04	0.00	0.12	0.00
高校(9年目以下)	9.15	0.91	8.23	1.82
その他	6.94	1.54	6.24	2.73
未回答	7.68	4.71	5.64	3.83

(出所) 2016年センサスデータをもとに、筆者作成。

第1世代が約7.0%，第2世代以降が約2.9%となっており，サモア人，トンガ人同様に第2世代以降における最終学歴の底上げはフィジー人においてもみられる。

(2) 職 業

表3-11が示すとおり，サモア人およびトンガ人の第2世代以降の機械操作・運転手，単純労働者の割合は第1世代よりも大幅に低くなっている。第1世代の約半数がこれらの職種についているが，第2世代以降になるとその割合は約3割程度となる。ホワイトカラーにつく割合は，第2世代以降の方が若干高くなる傾向がみられる。

このように，太平洋島嶼移民とりわけサモアおよびトンガに祖先をもつグループにおいて，第2世代以降の社会的地位は，第1世代よりも高くなっていること

表3-11 NSW州におけるサモア人，トンガ人，フィジー人移民第1世代，第2世代以降の職業の違い

		(%)	
	職種	第1世代	第2世代以降
サモア人	Managers	4.10	5.00
	Professionals	6.52	7.30
	Technicians and Trades Workers	7.22	8.30
	Sales Workers	3.62	13.89
	Machinery Operators and Drivers	30.44	14.09
	Labourers	24.23	17.54
トンガ人	Managers	5.25	7.42
	Professionals	11.27	10.34
	Technicians and Trades Workers	7.27	9.89
	Sales Workers	2.79	10.79
	Machinery Operators and Drivers	23.28	14.27
	Labourers	21.78	15.94
フィジー人	Managers	8.49	7.21
	Professionals	18.07	13.65
	Technicians and Trades Workers	11.57	13.02
	Sales Workers	4.94	13.65
	Machinery Operators and Drivers	12.84	9.36
	Labourers	13.20	11.25

(出所) 2016年センサスデータをもとに，筆者作成。

がわかる。また、ニート率の比較（10歳代～50歳代が対象）においても、サモア人第1世代約27.7%，第2世代以降約10.0%，トンガ人第1世代約30.2%，第2世代以降約15.3%，フィジー人第1世代約19.4%，第2世代以降約9.7%となっており，第2世代以降の方が社会的自立が円滑に進んでいると考えられる²²⁾。

(3) 所得

表3-12が示すとおり，サモア人，トンガ人，フィジー人すべてにおいて，第2世代以降の方が第1世代よりも所得が少なくなる傾向にある。移民第1世代で13%程度だった無収入層の割合が，第2世代以降になると2割を超えるようになっている。また，週給1～499ドルの低所得者層の割合も，第1世代よりも第2世

表3-12 NSW州におけるポリネシア各国移民第1世代，第2世代以降の1人当たりの所得分布の違い

週給(年収)	(%)					
	サモア人		トンガ人		フィジー人	
	第1世代	第2世代	第1世代	第2世代	第1世代	第2世代
\$1-\$149 (\$1-\$7,799)	2.70	8.30	2.27	6.21	2.30	6.68
\$150-\$299 (\$7,800-\$15,599)	7.90	8.16	7.48	6.89	5.90	7.17
\$300-\$399 (\$15,600-\$20,799)	6.91	4.24	7.48	4.93	6.25	5.70
\$400-\$499 (\$20,800-\$25,999)	5.95	5.56	5.96	5.48	5.49	5.52
\$500-\$649 (\$26,000-\$33,799)	9.47	7.38	7.52	7.94	6.78	7.95
\$650-\$799 (\$33,800-\$41,599)	13.45	9.91	11.09	9.70	10.54	9.76
\$800-\$999 (\$41,600-\$51,999)	15.46	10.12	13.00	10.34	12.64	9.40
\$1,000-\$1,249 (\$52,000-\$64,999)	9.84	6.31	10.61	8.85	11.56	8.08
\$1,250-\$1,499 (\$65,000-\$77,999)	5.11	3.06	6.62	5.34	6.64	4.84
\$1,500-\$1,749 (\$78,000-\$90,999)	3.21	1.69	4.07	3.08	5.80	3.81
\$1,750-\$1,999 (\$91,000-\$103,999)	1.14	0.94	2.27	1.67	3.81	2.28
\$2,000-\$2,999 (\$104,000-\$155,999)	1.07	1.10	1.85	1.80	3.90	2.62
\$3,000 or more (\$156,000 or more)	0.54	0.38	0.82	0.89	1.59	1.37
Nil income	12.98	27.71	14.16	21.93	13.22	21.91
Negative income	1.00	1.48	1.02	1.39	0.65	0.80
Not stated	3.27	3.65	3.77	3.58	2.93	2.12

(出所) 2016年センサスデータをもとに，筆者作成。

22) NSW州全体のニート率は，14.5%となっている（Australian Bureau of Statistics 2016）。

代以降において高くなっており、とりわけ週給1～149ドルの層の割合が約3倍にも膨れ上がっている。第1世代で15%程度であった週給149ドル以下の層（無収入を含む）が第2世代以降では約3割を占めている。さらに週給1250～1999ドルの上位中所得者層、そして週給2000ドル以上の高所得者層の割合も、第2世代以降の方が低くなっている。つまり、第2世代以降の方が第1世代よりも低い経済的地位にある。

本節では、NSW州におけるサモア、トンガ、フィジーそれぞれを祖先にもつオーストラリア居住者のうち、「移民第1世代」および「移民第2世代以降」の社会経済地位を教育、職業、所得、住宅という観点から考察した。教育についてみると、第1世代は、大卒の比率がNSW州の平均よりも低い。サモア人、トンガ人は高卒が半数以上を占めるなど、NSW州全体のなかで低い学歴グループを形成している。フィジー人は短大レベルで州平均と同程度である。第2世代以降では最終学歴の底上げが確認できる。なかでもサモア人、トンガ人では大卒の上昇が確認できる。職業については、第1世代と比べると、第2世代以降はホワイトカラーにつく比率が高く、またニート率も低く、社会的自立が進んでいることがわかる。しかしながら、所得でみると、第2世代以降は第1世代と比べて無所得者・低所得者層が多く、より低い経済的地位にあることが示された。

■ おわりに

オーストラリアは多様な民族集団によって構成されており、非常に複雑な多民族国家となっている。2016年センサスデータによると、非白人を祖先にもつ居住者の数は約470万人に上り、全人口の約20%を占めている。そのうち太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者が約20万5千人、全人口の0.88%となっている。近年、オーストラリアの太平洋島嶼社会は拡大傾向にある。太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者数は、2006～2016年で1.84倍に増加しており、オーストラリアの人口増加率を大きく上回るペースで増加している。太平洋島嶼地域別にみると、メラネシアに祖先をもつ居住者数は2006～2016年で1.52倍、ミクロネシアに祖先を

もつ居住者数は2006～2016年で1.50倍、ポリネシアに祖先にもつ居住者数は2006～2016年で1.90倍にそれぞれ増加しており、ポリネシアに祖先をもつグループが太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者の増加を牽引している。

オーストラリア連邦結成以前の太平洋島嶼地域からの移民は、おもにバヌアツ、ソロモン諸島からの労働移民であったが、白豪主義終焉後の1970年代半ば以降は、隣接するメラネシアからではなく、ポリネシアからの移民が大半を占めている。2016年センサスデータによると、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者の大半はポリネシア人であり、全体の約9割を占める。サモアに祖先をもつグループが最大であり、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者全体の約36.7%を占めている。そして、フィジー（インド系フィジー人は含まない）トンガ、パプアニューギニアに祖先をもつグループが続く。太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者は、NSW州（全体の約38.4%）とQUE州（全体の約34.0%）に集中しており、最大グループであるポリネシアンはNSW州に集中している（約41.8%）。

本章では、太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者が集中しているNSW州、そして太平洋島嶼地域に祖先をもつ居住者のなかでの最大グループであるポリネシアン（サモア人、トンガ人、フィジー人）に焦点を当て、2016年センサスの結果の整理、クロス集計をとおして作成した統計資料をもとに、NSW州内で彼らがどのような社会経済的地位（教育、職業、所得）にあるのか検証を行った。また、移民第1世代と第2世代以降の違いについても分析を行った。ポリネシアに祖先をもつ居住者の約6割が移民第1世代（オーストラリア国外生まれ）、約4割が第2世代以降（オーストラリア国内生まれ）となっている。

NSW州の太平洋島嶼地域に祖先をもつ移民第1世代の高等教育を受けた割合は、NSW州居住者全体の割合よりも大幅に低くなっている。とりわけその傾向は、サモア、トンガに祖先をもつグループに強くみられる。職業において、太平洋島嶼移民第1世代は単純（肉体）労働につく傾向が高くなっており、NSW州居住者全体の約14.9%に対して、サモア人の半数以上、トンガ人の約45.1%、フィジー人の約26.0%が単純（肉体）労働に従事している。また、NSW州居住者全体の約半数がホワイトカラーについているのに対して、太平洋島嶼移民第1世代がつく割合は低く、サモア人の約17.8%、トンガ人の約23.8%、フィジー人の約34.1%となっている。つまり、太平洋島嶼移民第1世代の社会的地位（教育、職業）

はNSW州内で低いものとなっている。また、これらのデータは、最終学歴と単純（肉体）労働への従事割合に関係があることを示唆している。一方で、社会的地位と所得には強い関係性はみられない。太平洋島嶼移民第1世代の約40%程度が単純（肉体）労働者であるが、彼らの経済的地位がNSW州内で著しく低いという傾向はデータより読み取ることができない。ただし、太平洋島嶼移民第1世代における高所得層の割合は非常に低く、そこには社会的地位の低さが影響を与えていると考えられる。

サモア、トンガに祖先をもつ移民第2世代以降の高等教育へのアクセス率は第1世代より大幅に高くなっており、また第2世代以降において最終学歴の底上げもみられる。これに応じて、サモア、トンガに祖先をもつ移民第2世代以降の単純（肉体）労働への従事割合が大幅に低くなっていると考えられる。また、彼らのホワイトカラーへの従事割合は若干高くなっている。このようにサモア、トンガに祖先をもつグループにおいて、移民第2世代以降の社会的地位は第1世代よりも高くなっている。しかし、この変化は、彼らの所得増加に反映されてはおらず、反対に第2世代以降の所得は第1世代よりも低くなっている。このように本章では、移民を第1世代と第2世代以降に分け、それぞれの世代グループの社会経済的地位を示し、世代間で地位の違い（変化）が生じていることが確認されたが、NSW州内の太平洋島嶼移民の社会経済的地位は総じて低いままとなっている。

本研究は、オーストラリアの太平洋島嶼移民研究の基礎となるものであり、数多くの今後の研究課題を提起し、将来的な研究の展開可能性を示唆するものとなった。たとえば、太平洋島嶼移民の社会経済的地位の低さにはどのような原因が考えられるのだろうか。太平洋島嶼移民社会の文化的傾向（高等教育よりも所得を得ることを重視するなど）およびオーストラリア社会の対移民感情が島嶼移民の地位にどのような影響を与えてきたのだろうか。また、移民第2世代以降の社会的地位の向上は文化的傾向の変容によるものか、もしくはオーストラリア政府が何らかの政策を出し、その政策の効果によるものだろうか。彼らの社会的地位に関するこれらの研究課題は、島嶼移民の社会的地位の向上、経済的地位のさらなる向上へ向けて、どのような取り組みが必要とされるのかの考察につながり、オーストラリアの太平洋島嶼移民研究の発展に大きく寄与すると考えられる。

世代間の変化に着目すると、彼らの社会的地位の違いが与える移民社会内部へ

の政治的影響も興味深い研究課題といえる。さらには、オーストラリアの太平洋島嶼移民の受け入れが太平洋島嶼国とオーストラリアの外交関係強化の1つの柱となっている現状において、島嶼移民の低い経済社会的地位が与える外交関係への影響も非常に重要な研究課題になると考えられる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 関根政美 1988. 「マルチカルチュラル・オーストラリア」 関根政美・鈴木雄雅・竹田いさみ・加賀爪優・諏訪康雄著『概説オーストラリア史』有斐閣。
 遠山嘉博 2003. 「白豪主義から多文化主義へ」『追手門経済論集』38(1) 9月: 1-18。
 村上優子 2009. 『移民 in オーストラリア——移動をフィールドワーク』風響社。

〈英語文献〉

- Australian Bureau of Statistics 2006. *2006 Census Data*.
 ——— 2011. *2011 Census Data*.
 ——— 2016. *2016 Census*.
 Australian South Sea Islanders Port Jackson n.d. *Australian South Sea Islander Historical Chronology* (<https://www.assipj.com.au/australian-south-sea-islander-historical-chronology/> 最終アクセス日: 2021年10月8日).
 Batley, James 2017. “What Does the 2016 Census Reveal about Pacific Islands Communities in Australia?” *State, Society and Governance in Melanesia*, In Brief 2017/23 (<https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/141377/1/IB2017.23%20James%20Batley.pdf> 最終アクセス日: 2021年12月5日).
 Evans, Raymond, Kay Saunders and Kathryn Cronin 1993. *Race Relations in Colonial Queensland: A History of Exclusion, Exploitation and Extermination*. St Lucia: University of Queensland Press.
 Flanagan, Tracey, Meredith Wilkie and Susanna Iuliano 2003. *Australian South Sea Islanders: A Century of Race Discrimination under Australian Law* (<https://humanrights.gov.au/our-work/race-discrimination/publications/australian-south-sea-islanders-century-race> 最終アクセス日: 2021年10月8日).
 Higginbotham, Will 2017. “Blackbirding: Australia’s History of Luring, Tricking and Kidnapping Pacific Islanders.” *ABC News* (<https://www.abc.net.au/news/2017-09-17/blackbirding-australias-history-of-kidnapping-pacific-islanders/8860754#:~:text=What%20was%20'blackbirding'%3F,is%20what's%20known%20as%20blackbirding> 最終アクセス日: 2021年10月8日).
 HREOC (Human Rights and Equal Opportunity Commission) 1992. *The Call for Recognition: A Report on the Situation of Australian South Sea Islanders*. Canberra: Commonwealth Information

Service.

- Kamalanathan, Priyaneela and Shanti Raman 2019. “Building Resilience and Ameliorating Risk in Pacific Island Children and Young People in South Western Sydney.” *Asia Pacific Journal of Pediatric and Child Health* 2 Oct-Dec: 53-65.
- Lee, Helen 2009. “Pacific Migration and Transnationalism: Historical Perspectives.” In *Migration and Transnationalism: Pacific Perspectives*, edited by Helen Lee and Steve Tupai Francis, Canberra: ANU Press.
- McMurray, Christine and David Lucas 1988. “Pacific Islander Migration to Australia: the 1980s and beyond.” *Pacific Economic Bulletin* 4(1): 31-36.
- Moore, Clive 2016. “Australian South Sea Islanders in Queensland.” *Stories from the Archives (Queensland State Archives)* (<https://blogs.archives.qld.gov.au/2016/05/27/australian-south-sea-islanders-in-queensland> 最終アクセス日: 2021年10月8日).
- National Museum Australia [a]. “Defining Moments: White Australia policy” (<https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/white-australia-policy> 最終アクセス日: 2022年5月3日).
- [b]. “Defining Moments: Islander Labourers” (<https://www.nma.gov.au/defining-moments/resources/islander-labourers/> 最終アクセス日: 2021年10月8日).
- Ravulo, Jioji 2015. *Pacific Communities in Australia*. Penrith: University of Western Sydney.
- 2016. “Pacific Youth Offending within an Australian Context.” *Youth Justice* 16(1): 34-48.
- Ravulo, Jioji, Shannon Said Jim Micsko and Gayl Purchase 2020. “Promoting Widening Participation and its Social Value amongst Pacific People in Australia.” *Pacific Dynamics: Journal of Interdisciplinary Research* 4(1) March: 41-60.
- Rimumutu, George James and Lena Rodriguez 2009. “Hybrid Youth Identity in the Maori/Pacific Island Diaspora in Australia: A Study of Young Urban Polynesian Men in Sydney.” *New Zealand Sociology* 24(1): 3-23.
- Rodriguez, Lena 2007. “Impact of Migration and Social Disadvantage on Maori and Pacific Islander Health in Australia.”
- South Western Sydney Local Health District 2019. *Pacific Communities Health Needs Assessment*. Liverpool NSW: South Western Sydney Local Health District.
- State Library of Queensland n.d. Australian South Sea Islanders (<https://www.slq.qld.gov.au/discover/exhibitions/australian-south-sea-islanders> 最終アクセス日: 2021年10月8日).

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



アメリカ法からみたミクロネシアの法的空間

——未編入領土の福祉格差と平等保護——

今泉 慎也

はじめに

ミクロネシアは、他の太平洋島嶼地域と同様に、人の移動が顕著な地域である。現在、ミクロネシアには、「グアム」(Guam) とサイパン島を中心とする「北マリアナ諸島自治領」(Commonwealth of Northern Mariana Islands: CNMI, 以下、北マリアナ諸島) という2つのアメリカ領がある。グアムは、地理的な意味でマリアナ諸島の一部であるが、後述するように歴史的な理由から、別の構成単位となっている。いずれもアメリカ法上、「未編入領土」(Unincorporated Territory) に位置づけられ、「州」(State) とは異なる法的地位を与えられている(長島 2012)。他方、ミクロネシアには、アメリカとの間に「自由連合協定」(Compact of Free Association: COFA) を締結したパラオ共和国 (Republic of Palau, 以下、パラオ)、マーシャル諸島共和国 (Republic of the Marshall Islands, 以下、マーシャル諸島)、ミクロネシア連邦 (Federated States of Micronesia) の3つの独立国がある¹⁾。これら自由連合協定国 (Free Association States: FAS) は、安全保障をアメリカに委ね、アメリカ軍による基地その他の施設のための領土の使用を認める一方、アメリカ政府の経済的財政的支援を受けている²⁾。ミクロネシアが

1) この他ミクロネシア地域の島嶼国として、ナウル共和国 (Republic of Nauru)、キリバス共和国 (Republic of Kiribati) がある。

2) ミクロネシア連邦およびマーシャル諸島が1986年に、パラオが1994年にそれぞれアメリカとの間で自由連合協定を締結し、独立した。これら3カ国との関係について、アメリカ側ではグアム、北マリアナ諸島と同じく、内務省島嶼局が所管している。

主としてアメリカの「未編入領土」とアメリカに安全保障を委ねる「自由連合協定国」で構成されているという事実は、この地域がアメリカにとって戦略上の高い重要性を有することを象徴する。

「未編入領土」や「自由連合協定国」の法的地位は、これまでアメリカが覇権国家として台頭するなかで植民地化された島嶼地域の住民の自決権、政治的地位の問題として取り上げられることが多かった。しかしながら、近年、未編入領土である島嶼地域がアメリカの一部であるにもかかわらず、アメリカ政府によって提供される医療・社会保障に格差が存在すること、ならびにそれが未編入領土という法的地位そのものに起因するという問題提起がなされている。また、アメリカ在住の自由連合協定国の市民（以下、COFA市民）についても、当初はアメリカ政府による公的医療扶助の受給資格が認められていたが、1996年の医療制度改革によりその受給資格が一部剥奪されるなど、福祉が課題として認識されるようになっている。

近年、グアムにおける社会保障法（Social Security Act: SSA）に基づく障害者給付の受給資格をめぐる訴訟が注目を集めた。筋ジストロフィーを患う双子の姉妹のうち、ペンシルバニア州に住む姉が連邦政府による障害者給付を受給するのに対して、グアムに住む妹は障害者給付の受給を認められなかった。グアムは、連邦の障害者給付制度の対象外とされているためである。グアム地方裁判所は、原告の主張を認め、居住している地域により連邦の公的扶助を受けることができないことは憲法が定める平等保護（Equality Protection）に反するとして、違憲と判示した。それまで類似の事件においては、居住地による格差の存在を肯定する司法判断が示されていたので、この判決を未編入領土という法的地位から生じる諸問題を解決する画期的なものであると評価される（University of Hawai'i Law Review 2020）。

ある研究者は、未編入領土の住民のことを「ほとんど忘れられたアメリカ人」（Almost Forgotten Americans）と表現した（Lin 2019）。一世紀前に出された判決によって、不利な立場におかれたまま放置されている、という意味を込めた呼び方であろう。アメリカ人のなかにはプエルトリコやグアムが外国であると思い、そこに住む人びとがアメリカ市民であることを知らない者がいるというから、あながち誇張ではないかもしれない。しかしながら、島嶼地域の人びとは決して

沈黙してきたのではない。本章でその一端を示すように、その法的地位から生ずる諸問題の解決を求める運動や訴訟が展開されてきたからである。

このような訴訟を通じて、福祉国家アメリカのなかで周辺化されたミクロネシアの住民や移住者が直面している社会保障の格差が可視化される一方、その背後にある未編入領土が抱える構造的な問題に焦点が当てられてきた。未編入領土という法的地位は、20世紀初頭の一連の最高裁判所判決によって生み出されたものであり、近年その見直しを求める議論がアメリカ法学において顕著となっている。本章は、人の移動と福祉格差の問題を素材に、アメリカ法の観点から、ミクロネシアという法的空間の特徴や課題を描き出そうとするものである。

本章の構成は、次のとおりである。第1節では、アメリカとの特別な関係を軸に、ミクロネシアにおける人の移動の特徴を整理する。第2節では、ミクロネシアのアメリカ領であるグアムと北マリアナ諸島に与えられている「未編入領土」という法的地位の経緯と特徴を整理し、それが島嶼地域の諸課題の原因となっていることを示す。また、近年、アメリカ法学で提起されている未編入領土の法的地位を問い直そうとする議論に着目する。第3節では、ミクロネシアなど島嶼地域が直面する1つの課題として、アメリカ政府が提供する医療および社会保障給付の格差の状況を検討するほか、アメリカ在住のCOFA市民の医療・社会保障の受給資格の問題についてもあわせて考察を行う。第4節では、グアムにおける障害者給付をめぐる訴訟を手掛かりとして、格差是正を求める根拠として主張される平等保護法理と島嶼地域の先住民が求める自決権および文化的権利の主張との間の緊張関係についての議論を紹介して、本章のまとめとする。

1

ミクロネシアにおける人の移動 ——アメリカとの特別な関係を中心に——

アメリカ領であるグアムおよび北マリアナ諸島の住民は、現在ではアメリカ市民権を有し、当然のことながらアメリカの他の地域へ自由に移住することが可能であり、実際に、移住が進んでいる³⁾。たとえば、グアムの先住民「チャモロ人」

3) グアムでは、アメリカが領有を開始した1898年から1950年グアム組織法により民政に移管されるまで、アメリカ海軍による軍政が行われ、海軍は安全保障上の必要性を根拠に、グアムへの人の出入りを制限した。

(Chamoro)は、アメリカ諸州に約10万4000人(2018年推計値)が居住する(Office of the Governor 2019)⁴⁾。これに対して、グアムの総人口16万5000人のうちチャモロ人は6万1500人と推計されている。島外に住むチャモロ人の方が多いのである。

他方、域外からミクロネシアへの移住も顕著である。アメリカ市民は、アメリカ領であるグアムや北マリアナ諸島に自由に移住することができる。とくにグアムやマーシャル諸島などミクロネシアにはアメリカ軍の基地や施設が集中し、そのため、軍の要員や関連施設・企業での就労などを目的とする人の移動もある。さらに、ミクロネシアなどの島嶼国は一般に労働人口が少ないため、中国人やフィリピン人など、域外からの外国人労働者の動員がみられる。グアムの場合、初期にはアメリカ軍による基地建設やインフラ整備、台風被害に伴う復興事業が労働力を必要とした。また、島嶼地域における観光業や縫製産業の発展は、外国人労働者に強く依存していた(本書第6章参照)。域外からの移住は、すでに顕著なレベルに達している。たとえば、2020年の人口センサスによれば、グアムの総人口(軍住宅に住む者を除く)14万5932人のうち、グアム生まれは7万8831人とどまる。島外出身者6万7101人の出身地をみると、合衆国(他の島嶼地域を含む)が1万6677人、アジア3万8945人(うちフィリピン人が3万1058人)、オセアニア1万116人(ミクロネシア連邦が8609人と最も多く、マーシャル諸島、パラオが続く)である。このように、グアム、北マリアナ諸島からアメリカ諸州への移住が進む一方、グアム以外のアメリカやアジア諸国からの移民が増加している。その結果、島内におけるチャモロ人など先住民集団の数的優位がすでに失われている一方、フィリピン出身者などの新たな市民の政治的な発言力が相対的に高まりつつある。先住民集団にとっては、その固有の文化や権利を維持することが課題となっている。

ミクロネシアにおける人の移動を特徴づけるもう1つのパターンとして、自由連合協定国(FAS)からアメリカへの移住がある。COFA市民は、原則として自由にアメリカに入国し、生活し、就労し、教育を受けることができる。このため、

4) American Community Surveyで、自分のエスニシティを「グアム人またはチャモロ人のみ」(Guamanian or Chamorro alone)と回答した人の数。カリフォルニア州が約3万2000人で最も多く、ワシントン州約1万2000人が続く。ミクロネシアからの移住者の受け入れ先と考えられていたハワイ州は約4300人で、7位にとどまる。

COFA市民のアメリカへの移住が進んでいる。COFA市民の移住先には、地理的・文化的に近いグアムと北マリアナ諸島、さらにハワイ州が選ばれてきた。グアムに居住するCOFA市民は、2020年のセンサスによれば人口の6.8%になっている。COFA市民にとって、州と比べると就業機会や社会的インフラが劣るかもしれないが、グアムは自分たちの島から目と鼻の先にあるアメリカなのである。さらに、COFA市民の移住は、ハワイ州、アメリカ西海岸を中心に全米各地へと広がっている。アメリカ会計検査院（U.S. GAO）によれば、アメリカ在住のCOFA市民は5万6000人（2005～2009年調査）から、9万4000人（2013～2017年調査）へと68%増加し、その半数がアメリカ本土に居住する（U.S. GAO 2020）。島嶼地域の景気悪化なども影響しているとみられる。アメリカ本土の州でもCOFA市民の集積が認められ、たとえば、アーカンソー州にマーシャル諸島出身者が多いことが知られている（Schwartz 2015）。

COFA市民の受け入れ先となっている州や地域においては、移住者が増えることによる医療、教育等の財政支出の増加が懸念材料となっている。2003年自由連合協定法は、COFA市民の移住により影響を受けた地域（Affected Jurisdiction）として、ハワイ州、グアム、北マリアナ諸島、アメリカ領サモアを指定し、COFA市民の受け入れに伴う財政支出の増加を補填する。たとえば、2004～2018年には連邦政府からグアム、ハワイ、北マリアナ諸島に対して5億800ドルが配分されたが、これら政府は同期間において実際の関連する財政支出が約32億ドルであり、配分が十分ではないとの指摘がある（U.S. GAO 2020）。なお、法律上はアメリカ領サモアも助成対象となっているが、COFA市民の移住が少ないため、実際の配分は行われていない。

2 未編入領土をめぐる論争

2-1. 「未編入領土」とは何か？

次に、未編入領土の法的地位をめぐるアメリカ法上の議論をみてみよう。未編入領土とは、アメリカの領土であるが、いまだ連邦（Union）に編入されていない地域をいう。アメリカが主権を有する島嶼地域のうち、居住者がいる次の5つ

の地域が未編入領土の議論の対象となっている。すでに述べたミクロネシアの①グアム、②北マリアナ諸島に加えて、ポリネシアの③「アメリカ領サモア」(American Samoa)、カリブ海の④プエルトリコ (Puerto Rico)、⑤USヴァージン諸島 (US Virgin Islands) である。単に「領域」(Territories) と呼ばれることも多い。1959年に州に昇格する前のハワイ、1946年7月4日に独立する前のフィリピンも同じ法的地位であった。

北マリアナ諸島を除き、これらは19世紀末から20世紀初頭にかけてアメリカが取得した領土である。1898年のアメリカスペイン戦争の結果、スペインはキューバの独立を認める一方、プエルトリコ、フィリピン、グアムをアメリカに割譲した。また、同年に、アメリカはハワイを正式に併合した。1900年には、アメリカは、イギリス、ドイツとの条約によって、アメリカ領サモアに対する領有権を確定させたほか、1917年にはデンマークからヴァージン諸島を購入した。これら島嶼地域の取得は、アメリカの帝国主義への転換点を示すものとされている。

各地域に共通するのは、初期にアメリカ海軍による統治が行われ、民政移管後、内務省の管理を経て、自治政府が創設された点である。プエルトリコを除き、連邦政府内では内務省島嶼局 (Bureau of Insular Affairs) がこれら地域を所管する。他方、アメリカが各地域を取得した経緯、関連する条約、憲法または組織法の規定、政治行政制度、連邦憲法の適用の程度といった点については、未編入領土のなかで差異がある (表4-1)。以下、各地域の概要をみてみよう。

プエルトリコについては、1900年に民政に移管され、議会および政府の長である常駐弁務官 (Resident Commissioner) が設けられた。1917年3月のJones-Shafroth Actによって、住民にアメリカ市民権を与えられた。1950年の法改正により憲法の制定が認められ、召集された憲法会議によって起草された「プエルトリコ自治領憲法」(Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico) は、住民投票、アメリカ連邦議会および大統領の承認を経て、1952年7月25日に発効した。

グアムは、プエルトリコと同じ年にアメリカ領となったが、安全保障上の理由から、海軍による統治が長期化した。「1950年グアム組織法」(Organic Act for Guam) により民政へ移行し、住民にアメリカ市民権が認められた。隣の北マリアナ諸島自治領の成立を受けて、グアムでも政治的地位を見直す機運が高まった (小林 1994, 142-143)。1976年の法改正によりグアムに憲法の制定が認められた。

表4-1 アメリカの「未編入領土」の法的位置づけ

未編入領土	帰属	民政	市民権	組織法	憲法	議会代表
プエルトリコ	1898	1900	1917	1917	1952	1901
USヴァージン諸島	1917	1927	1927	1936	×	1972
グアム	1898	1950	1950	1950	×	1972
北マリアナ諸島	1975	(1947)*	1976	1976	1976	2008
アメリカ領サモア	1900	1951	×	×	1967	1978

(出所) Lin (2019) その他資料を参考に、筆者作成。

(注) *太平洋諸島信託統治領の一部として。

×は、未成立。

1977年の憲法草案は、カーター大統領による承認を得るまで至ったが、1979年の住民投票で否決された。グアムの先住民チャモロ人のグループが、憲法案に反対する運動を展開したためである。その後現在までグアムの憲法は成立していない。

USヴァージン諸島においては、1927年の組織法により、住民にアメリカ市民権が認められたほか、民政移管が行われ、最初の知事が任命された。知事の公選は1968年に始まり、1972年から議会の投票権のない代表を送っている。1976年の法改正に憲法制定が認められ、憲法起草の試みが数次にわたって行われたが、成立していない。

アメリカ領サモアは、1951年に内務省に移管され、1967年に憲法が制定された。アメリカ領サモア側は、伝統的な土地所有制度が認められないことを懸念し、アメリカ市民となることを拒否した。このため、アメリカ領サモアの住民は、アメリカ市民権を有さず、アメリカ法上、「市民ではない国民」(Noncitizen National) という特別の地位におかれている。

北マリアナ諸島がアメリカ領となった経緯は、他の未編入領土とはやや異なっている。1898年にスペインは、グアムを除くマリアナ諸島、カロリン諸島をドイツに売却した。第一次世界大戦時に日本軍がこれら地域を占領し、その後委任統治地域として日本が30年余り統治を行った（南洋群島）。第二次世界大戦時にアメリカ軍によって占領された後、これら地域は、「太平洋諸島信託統治領」(Trust Territory of the Pacific Islands: TTPI) として、1947年からアメリカの施政権のもとにおかれた。政治的地位に関するアメリカとミクロネシア側との協議は1969年から開始されたが、同じマリアナ諸島にあるグアムとの合併を望んだ北

マリアナ諸島は、1976年にアメリカと協約 (Covenant) を締結し、住民投票による承認を経て、正式にアメリカ領となった (小林 1994, 140-142)。しかしながら、グアム側の同意を得られなかったため、グアムとの合併は実現せず (小林 2006, 17-18), 目と鼻の先にあるにもかかわらず現在も別の政治単位となっている。1976年には「北マリアナ諸島自治領憲法」(Constitution of the Commonwealth of the Northern Mariana Islands) が採択され、1978年1月9日に発効した。

2-2. 「島嶼事件」再考論

アメリカ連邦憲法のなかに、未編入領土に関する明確な規定は存在していない。根拠とされる憲法第3条第2節は「連邦議会は、合衆国に直属する領土またはその他の財産を処分し、これに関して必要なすべての規定および規則を制定する権限を有する」と定めるにすぎない。「未編入領土」という法的地位は、1901年の「ダウنز対ビドウェル事件」(Downes v. Bidwell, 182 U.S. 244 [1901])⁵⁾ におけるアメリカ連邦最高裁判所の判決 (とくにホワイト判事の個別意見) によって示され、その後に出された島嶼地域に関する一連の判決によって確立された。これらの判決は、「島嶼事件」(Insular Cases) と総称される。島嶼事件に含められる判決の範囲には議論があり、おおむね1922年頃までの判決とされる (Sparrow 2006)。未編入領土の法的地位が必ずしも明確でないのは、複数の判決によって定式化されてきたという歴史的な経緯がある。また、未編入領土の根拠となった島嶼事件について、法律学や法学教育の場でこれまで十分に検討されてこなかった、という指摘もある (Ramos 2015)。

それでは島嶼事件とはどのようなものであろうか。表4-2は、Ramos (2015) の整理に基づき、一連の判決によって示された定理を一覧にしたものである。その要点は、第1に、アメリカが取得した領土は、合衆国に編入されたものとそうでないものに分かれること、第2に、未編入領土には連邦議会が絶対的権限 (Plenary Power) を有すること、第3に、編入された領土には憲法がすべて適用されるが、未編入領土には連邦憲法のすべての規定が必ずしも適用されないこと、である。具体的に憲法のいかなる規定が未編入領土に適用されるかは、判例や立

5) アメリカが新たに取得したプエルトリコとの貿易について、関税法上の外国に当たると判示した。

表4-2 一連の島嶼事件によって示された法理

1. 合衆国は外国領土を取得する固有の主権的権利を有する。
2. 当該権利の当然の帰結として、合衆国政府は、かかる取得された領土を統治する権限を有する。
3. 合衆国憲法の領域条項は、議会に合衆国領土を統治する絶対的権限 (Plenary Power) を付与する。
4. 編入領土と呼ばれるものと未編入領土と呼ばれるものとの間に設けられる区別がある。
5. 編入領土は合衆国の不可分の一部とみなされるが、未編入領土は、合衆国の一部ではなく、単にその付属にすぎない。
6. 合衆国憲法のすべての規定が領土に適用されるわけではない。編入領土には適用されるが、未編入領土には適用されないいくつかの規定があり得る(たとえば、陪審裁判を受ける権利)。いずれの憲法規定が領土に適用されるかについての決定は、合衆国最高裁判所による。
7. 議会は、その絶対的権限に従い、合衆国管轄権のもとにある領域に対するすべての連邦法を拡張することを決定し得る。議会は、ある法律を適用し、他の法律を適用しないことを決定し得る。
8. 合衆国議会および連邦公務員の選挙における代表を含む合衆国のガバナンスに完全に参加する政治的権利は、州の居住者にのみ付与され、諸領土の住民には付与されない。
9. 未編入領土については、議会は、適切とみなすところに従い、当該領土を処分することができる。これは、(領土条項のもとでの議会の究極的権威を放棄することなしに) 自治のさまざまな形態を提供すること、当該領土を合衆国の政治共同体に編入すること、州として受け入れること、独立を与えもしくは他国に割譲することにより当該領土を除去することを含む。ただし、憲法上、議会はそのいづれかを行うことを義務づけられない。
10. 未編入領土を編入する決定は、もっぱら議会に属する。
11. ある領土の住民に合衆国の市民権を拡張することのみでは当該領土を編入する効果を有しない。
12. プエルトリコは、合衆国の未編入領土とみなされるべき。
13. 異なる理由を主張されているけれども、統一条項、輸出条項、現地裁判所において陪審による裁判を受ける権利は、プエルトリコには適用されない。憲法の他の条項は、適用され得るが、合衆国最高裁判所の決定しだいである。

(出所) Ramos (2015)の整理による(一部省略、筆者訳)。

法に委ねられている。たとえば、これまでの訴訟では、選挙権、陪審を受ける権利、二重処罰の禁止、平等保護などの憲法規定の適用が論点となってきた。

未編入領土のもう1つの特徴は、そこに居住する市民が、連邦議会選挙および大統領選挙（選挙人）に投票することができないことがある。連邦憲法第1条第2節は「州に居住する市民のみが選挙人およびそれにより間接的に大統領に投票することができる」と定めるからである。それに代わり、未編入領土は、「投票権のない代表」(a Nonvoting Delegate) を下院に送ることを法律により認められている（プエルトリコについては「駐在弁務官」[Resident Commissioner] という呼称が用いられる）。代表は、委員会審議等に参加できるが、議員ではないので最終的な投票に参加することが認められていない（Lin 2019）。未編入領土が抱える諸問題の解決が進まない理由に、連邦議会に「投票権のない代表」しかいないため、議会に対する影響力がないこともある。

近年、アメリカ法学においても未編入領土の法的地位またはその根拠となった「島嶼事件」について、その再検討を求める議論が提起されている。その背景には、いくつかの要因がある。

第1に、アフガニスタンにおける「テロとの戦争」において捕虜となり、アメリカ国外であるキューバ領にあるアメリカのグアantanamo（Guantánamo）基地で拘禁されている者に、人身保護令状の適用や裁判所の管轄権の有無が問われた2008年のボウメディーン対ブッシュ事件（*Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 [2008]）の最高裁判所判決がある。この事件そのものは憲法の域外適用の問題ではあるが、それと対をなすようにみえるアメリカ領土でありながら、連邦憲法の規定のすべてが適用されるわけではない未編入領土の問題への関心を喚起した、という（Raustiala 2009）⁶⁾。

第2に、未編入領土におけるさまざまな課題が顕在化してきたことがある。台風（またはハリケーン）による災害の発生、プエルトリコの財政破綻、北朝鮮によるグアムに向けたミサイル発射等の動きのなかで、海外領の存在により関心が

6) 本事件については、たとえば、松本（2009）を参照。外国領土における連邦憲法の適用の議論と未編入領土における憲法の適用の制限との関係について、歴史的に関係がある判決とする見解もあれば、最高裁判所の判決のなかで島嶼事件に言及がないことから、両者の関連性が弱いとする見解もある（Raustiala 2009）。

向けられるようになった。ただし、未編入領土の問題が論じられる場合、プエルトリコが議論の中心となることが多いようである。プエルトリコの財政破綻の結果、連邦法によりプエルトリコを監督する委員会が組織されたことは、プエルトリコの自治を奪うものとして批判された。また、ハリケーン災害では、プエルトリコにおける低所得者層向けの扶助制度に財政的な制約が多いため、大量に発生した被災者の支援に十分に対応できなかったことが批判された。プエルトリコは他の未編入領土と比べて人口規模が相対的に大きく、地理的にアメリカ本土に近いことから移住者が多く、プエルトリコ系の法曹や法学者も多く生まれていることがこの問題に関心が集まる背景にあるだろう。

第3は、上記のような未編入領土の法的地位に起因する諸問題が顕在するなか、未編入領土の問題に取り組む研究者が増えてきたことがある。もともと当事者であるプエルトリコ、ハワイ、グアム等の大学や研究機関においてこの問題への関心が強いほか、ハーバード大学の研究者グループによる活動が顕著である。2013年に顕在化したプエルトリコ問題に関して、ハーバード大学が2014年に開催したシンポジウムの成果をまとめたNeuman and Brown-Nagin (2015)はその嚆矢といえよう。また、2017年にはハーバード大学が出版する*Harvard Law Review*誌が未編入領土の問題を取り上げ、19世紀末に同誌に掲載された諸論文が未編入領土に対する人種差別的な視点を定着させたという自己批判を行った (*Harvard Law Review* 2017)。アメリカスペイン戦争によって取得した新たな領土への憲法の適用をめぐる論争が、当時、誌上で行われたからである。この点は1900年の大統領選における1つの争点となり、反植民地主義を掲げる民主党候補は、「憲法は星条旗の後をついてくるのか」(Does the Constitution Follow the Flag?) というスローガンを掲げた。これは争点を極めてわかりやすい言葉で示したもので、研究書でもしばしば引用するものが多い。*Harvard Law Review* (2017) の整理によれば、当時の学説は大きく3つに分かれた。第1は、合衆国は、新たに取得された領土を含み、したがって憲法はそれら領土に適用される。第2は、合衆国は州のみをいい、新たな領土はそれに含まれず、議会がほぼ完全な支配権を有する。第3は、折衷説であり、ある領土は合衆国の一部とするために併合され得るのであって、その場合には憲法の一般的制限がすべて当該領土に適用されるが、他の領土は合衆国の一部とならないように取得され

得るのであって、その場合には憲法上の制約は普遍的に適用されないとした。1901年のダウNZ事件が採用したのは、この第3説であり、「領土編入法理」(Doctrine of Territorial Incorporation)として定式化された。

同誌の自己批判は、これらの論争のなかで、島嶼地域の住民に対する人種主義的、侮蔑的な表現が用いられたことに向けられている。当時の論客たちは、プエルトリコやフィリピンの人民を「野蛮な」(savage)(Thayer 1899, 475),「文明化していない」(half-civilized),「無知で無法な」(ignorant and lawless)(Baldwin 1899, 415)と表現したのであり、その議論は太平洋島嶼地域の人民の人種主義的な見方を固定させた、と批判する (Harvard Law Review 2017)。

それまで北アメリカ大陸で獲得された領土は最終的には州として合衆国に受け入れられるものと考えられていた。ダウNZ事件と一連の島嶼事件から生まれた領土編入理論は、アメリカスペイン戦争によって新たに取得した海外領土への連邦憲法の適用の可否に関する理論であり、それまでの新たな領土に対する考え方を転換し、アメリカが欧州列強のように海外の植民地を取得することができることを可能にするものであった (Sparrow 2006; Raustiala 2009; Neuman and Brown-Nagin 2015)。

以上のように、未編入領土の法的地位やその根拠となった島嶼事件の再考の必要性について問題提起がなされているけれども、抜本的な解決につながるような処方箋に合意があるとはいえないようである。むしろ、その改革は大統領、議会の政治的イニシアティブ、最高裁判所の司法判断などを要する困難なパズルとなっている (Ramos 2015)。そのため、未編入領土という法的地位の根本的な改革よりも、制定法などによる個別分野の問題解決を優先すべきという見解もある (Lin 2019)。障害者給付など公的扶助をめぐる訴訟は、個別分野における問題解決の試みの1つといえよう。

3 福祉国家アメリカから取り残された島嶼地域

3-1. 未編入領土における公的扶助制度の格差

次に、未編入領土と州との間で公的扶助制度にどのような差異があるのかみて

みよう。連邦制をとるアメリカでは、社会保障制度についても連邦政府と州政府が独立した（別々の）それぞれ権限を有している。連邦政府の役割は財政的負担やその指針の提示にとどまり、実際の運用は州政府に委ねられるものがある⁷⁾。Hammond（2021）の整理によれば、未編入領土における連邦レベルの主要な公的扶助制度の適用状況は表4-3のとおりである。ここでは、とくに医療扶助、食料扶助、障害者扶助の3つの分野の代表的な連邦の公的社会保障制度を取り上げる。

表4-3 アメリカの連邦レベルの主要な公的扶助制度の未編入領土における適用状況

	医療扶助	食料扶助	障害者扶助
州／ワシントンDC	メディケイド ※権利／制定法上の 上限なし	SNAP ※権利／制定法上の 上限なし	SSI ※権利／制定法上の 上限なし
アメリカ領サモア	メディケイド ※制定法上の上限に よる比率	NAP ※定額補助金	なし
グアム	メディケイド ※制定法上の上限に よる比率	SNAP ※権利／制定法上の 上限なし	AABD ※制定法上の上限に よる比率
CNMI	メディケイド ※制定法上の上限に よる比率	NAP ※定額補助金	SSI ※権利／制定法上の 上限なし
プエルトリコ	メディケイド ※制定法上の上限に よる比率	NAP ※定額補助金	AABD ※制定法上の上限に よる比率
USヴァージン諸島	メディケイド ※制定法上の上限に よる比率	SNAP ※権利／制定法上の 上限なし	AABD ※制定法上の上限に よる比率

（出所）Hammond（2021, 1675-1676）。

7) 歴史的に連邦制と自由主義の考え方が、アメリカの社会保障制度の形成に影響を与えてきた。第1に、社会保障制度の制度設計や運営のあり方を考える場合において、連邦と州の権限の配分が対立軸となる。たとえば、連邦政府の権限および予算の拡大には州や州の連邦の権限の拡大を嫌う市民の側から警戒感が示されることが多い。また、連邦の制度であっても、実際の実施は各州に委ねられ、連邦は財政的な負担や指針を示すにとどまり、実際の運用にあたっては州に裁量を与えられることも多い。他方、自由主義を重視する伝統のもとでは、一般的に政府の介入に対する警戒感があり、社会保障制度の制度設計や運用においても、就労の促進が重視する傾向がある。

(1) 医療扶助

よく知られているように、アメリカには全国民が加入する公的医療保険制度は存在せず、民間医療保険、とくに雇用主が福利厚生として提供するものが主流であり、移民も民間医療保険の加入が望ましいとされる(堀 2014, 141)⁸⁾。しかしながら、移住労働者でも大企業に勤務する場合には民間医療保険に加入する可能性が高い一方、非熟練の者などそのような機会が得られないことがあり得る。

アメリカにおいても、高齢者、障害者、低所得者層を対象とする公的医療保障制度が存在するが、実際に、それが移民にも適用されるかどうかが重要となる。連邦の公的医療保障には、①メディケア(高齢者、障害者等を対象とする公的医療保険。連邦政府に運営責任)、②メディケイド(低所得者層等を対象とする医療扶助プログラム。州政府に運営責任)、③CHIP(子どもに対する医療保険制度。1997年にSCHIPとして採用)がある。このうち、メディケアは、主として高齢者を対象とする掛金に基づく社会保険であり、企業で働く労働者は掛金の支払によって受給資格を得られる。移民にとっては、低所得者層等を対象とするメディケイドや子どもを対象とするCHIPが、セーフティーネットとして重要となる。一方、未編入領土におけるメディケイドには、州と比べて連邦からの補助の算定額に差があることが問題とされている。背景には、州の場合、すべて連邦予算によって補填されるのに対して、未編入領土では制定法上の上限(Statutory Cap)が定められているため、各地域政府は、その範囲内で収まるように給付水準を下げているという事情がある(Hammond 2021)。

(2) 食料扶助

低所得世帯の食料購入を支援する「補助的栄養支援プログラム」(Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)⁹⁾は、アメリカの連邦レベルの主要な支援策であるが、全米ではプエルトリコ、アメリカ領サモア、北マリアナ諸島のみが

8) 医療保険の高騰やリーマンショック後の景気後退で無保険者の拡大が社会問題化したことから、いわゆる「オバマケア」と呼ばれた2010年の医療制度改革では、民間医療保険中心という従来の構造を維持しつつ、保険加入の義務づけなどの国民皆保険の実現に向けた諸改革を行った。共和党トランプ大統領はオバマケアの停止を主張したが、維持されてきた。アメリカの医療制度については、天野(2013)、関(2013)、山岸(2014)、ジェトロ(2021)を参照。

9) SNAPについては、鈴木(2018)等を参照した。

SNAPから除外されている (Hammond 2021, 1670)。その代わりに、これらの地域には、「栄養支援プログラム」(Nutrition Assistance Program: NAP) が適用されている。SNAPの前身であるフード・スタンプ・プログラム (Food Stamp Program) は、プエルトリコでも実施されていたが、レーガン政権期の1981年包括予算調整法 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981) により、NAPが適用されるようになった。これは主として財政支出削減のねらいがあったことによる (Hammond 2021, 1670)。NAPは1985年に恒久的な制度となり、アメリカ領サモア、北マリアナ諸島にも適用された。SNAPとNAPの重要な相違点は、SNAPがエンタイトルメント事業とされ、受給資格要件を満たす申請者はすべて受給できるのに対して、NAPは連邦からの定額補助金 (capped block grant) によって行われる点にある。NAPの場合、その財源内で対応できるように給付内容を決定せざるを得ない。つまり、基準を満たす者すべてが受給できるわけではないため、大規模な自然災害や景気悪化局面においてNAPが十分な支援を提供できなかったことが指摘されている (Hammond 2021, 1670-1672)。

(3) 障害者扶助

もう1つの例は、社会保障法 (SSA) に基づく「補足的保障所得」(Supplemental Security Income: SSI) (1974年創設) である¹⁰⁾。SSIは、公的年金保険を補完し、自活できない者への給付を行うもので、連邦政府により直接執行されている。対象は、高齢者、視覚障害者および身体的・精神的な機能障害のあるその他の障害者である。なお、外国人については、市民よりも要件が厳しいが、認定移民 (合法的永住者、亡命者、難民など) と非認定移民の一部に受給資格が認められる一方、非移民 (Non-immigrant) には受給資格が認められていない (野田 2007, 133-134)。

グアム、プエルトリコ、USヴァージン諸島ではSSIプログラムがないが、それに代わって、各州ではSSIに置き換えられた従来の「高齢者または障害者扶助」(Aid to the Aged, Blind, or Disabled: AABD) (1963年創設、州が運用責任) が運用されている (Hammond 2021, 1673)。AABDは、プエルトリコとUSヴァージニア諸島では1950年から運用が始まり、1958年にはグアムでも実施されるに至

10) SSIについては、野田 (2007) 等を参照した。

った。1972年の法律でSSIが創設されたときに、上記の3地域はSSIから除外された（ただし、アメリカ軍で勤務する者の子については例外的に適用される）（Hammond 2021, 1674）。これに対して、北マリアナ諸島では、1976年にSSIが適用された（Hammond 2021, 1673）。他方、アメリカ領サモアではいずれの障害者扶助プログラムも存在しない（Hammond 2021, 1673）。

AABDについても連邦から資金が提供されるが、制定法により上限額が定められている。未編入領土は、制定法上の基準を満たすことを条件として、所得基準や給付水準を定めることができ、給付額の75%を連邦政府、25%を未編入領土が提供する。この給付については、インフレーション等が反映されない点が問題として指摘されている（Hammond 2021, 1674）。

以上のことからわかるように、未編入領土について統一的な制度が定められているわけではない。実際には州と同様に連邦の社会保障制度が適用される地域がある一方、連邦政府からの財政的な配分が抑制され、または州とは異なる（しばしば給付水準の低い）制度が適用される地域、さらには制度が存在しない地域もある。また、州と比較して、未編入領土に対する連邦からの財政的な資金配分にはいくつかの差異がある。第1に、州においてはエンタイトルメント事業、つまり資格を満たせば当然に給付が行われるのに対して、未編入領土には、一定の上限（キャップ）が定められている。第2に、州については連邦政府が全額負担するか、あるいは計算式に従って連邦政府の負担額が定められているのに対して、未編入領土については、定額交付（Block Grant）または州よりも交付額の低い計算式が適用されるなど、その給付水準に財政面でも制約がある（Hammond 2021）。当該地域の政府は、予算の範囲内で給付を制限せざるを得ない。

このような未編入領土における公的扶助の格差が設けられている合理的な理由とは明確でなく、財政支出を抑えるために意図的に維持されているとの指摘もある。こうした格差は、法律によって生まれているのであり、議会が動くことによって解消することが可能なものである。その解消が進まないことを島嶼地域の議会への発言力が低いことと結びつける見方もある。

なお、新型コロナウイルス感染症感染拡大への対応として、2021年以降、アメリカ政府は、太平洋島嶼地域を含めて社会保障の給付水準の引き上げを行っている。これらの見直しの影響については、本節の検討では反映されていない。

3-2. アメリカ在住のCOFA市民における公的扶助受給資格の問題

(1) アメリカ在住のCOFA市民の受給資格

COFA市民は、アメリカへの移住、就労、教育等が広く認められているが、教育や技能研修の水準には差があるため、アメリカ国内に居住するCOFA市民のなかには非熟練の仕事につく者が多いと指摘される。さらに、これら市民を多く受け入れてきたハワイ州では、ホームレスのなかでCOFA市民が占める比率が高いことが示されており、社会的セーフティーネットとして公的扶助制度をこれら市民に適用することの必要性が高い。

すでに示したように、アメリカの未編入領土であるグアム、北マリアナ諸島などの島嶼地域においては、アメリカの連邦の公的扶助制度の適用や受給資格に格差があるが、アメリカに居住するCOFA市民の公的扶助の受給資格にも大きな課題が生じている。当初はCOFA市民にも公的医療扶助等の受給資格が認められていたが、クリントン政権期に制定された「個人責任および就労機会調整法」(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996: PRWORA) は、「非移民」(Non-immigrant) の受給資格を否定し、COFA市民も連邦政府が提供するメディケイドなどの受給資格を失うこととなったからである。

アメリカ会計検査院 (U.S. GAO 2020) によれば、アメリカに居住するCOFA市民の連邦政府が提供する社会保障制度の受給資格の状況は表4-4のとおりである。なお、表4-3で確認した未編入領土における公的扶助制度については、現金または現物給付を内容とするもののみを検討したが、ここでは公的保険制度など広い範囲の公的社会保障制度を含む。

低所得者層への食料支援であるSNAP、子どもへの支援であるCHIP、メディケイドなど重要性の高い連邦レベルの公的扶助プログラムの受給資格が認められていないことがわかる。とくに、低所得者層等を対象とする公的医療扶助制度であるメディケイドの対象となっていない点が大きな課題となっている。ただし、高齢者等を対象とする公的医療保険であるメディケアなど掛金の支払いを条件とするものは対象となっている。

表4-4 連邦レベルの社会保障制度のアメリカに居住するCOFA市民の受給資格

公的社会保障の種類	受給資格
(1) 老齢, 生存(配偶者)および障害保険 (Old Age, Survivors, and Disability Insurance)	○
(2) 補足的保障所得(Supplemental Security Income: SSI)	×
(3) メディケイド(Medicaid)	×
(4) 緊急メディケイド(Emergency Medicaid)	○
(5) メディケア(Medicare)	○
(6) 子ども健康保険プログラム(Children's Health Insurance Program: CHIP)	×
(7) 貧困家庭一時的援助(Temporary Assistance for Needy Families: TANF)	×
(8) 補助的栄養支援プログラム (Supplemental Nutrition Assistance Program: SNAP)	×
(9) 全国学校昼食/朝食プログラム (National School Lunch Program/School Breakfast Program)	○
(10) 住宅都市開発賃貸支援 (Housing and Urban Development rental assistance)	○
(11) 連邦緊急事態管理庁個人世帯プログラム(Federal Emergency Management Agency Individuals and Households Program)	×
(12) 患者保護および手頃な価格ケア法に基づく医療保険取引所への加入 (Enrollment in Patient Protection and Affordable Care Act [PPACA] exchanges)	○
(13) PPACA財政支援(Financial assistance through PPACA exchanges)	○

(出所) U.S. GAO (2020, 12) より筆者作成。2019年11月現在。

(2) 州法による補完

アメリカ在住のCOFA市民は、「個人責任および就労機会調整法」(PRWORA)によってメディケイドなどの受給資格を失ったが、同法は各州がその予算でCOFA市民等に公的扶助制度などを適用することを認めている。実際に、いくつかの州はこの規定に基づき、COFA市民等に対する公的扶助をおこなってきた。

太平洋島嶼地域という共通性があるハワイ州のほか、西海岸のオレゴン州、ワシントン州などが支援プログラムを維持している。また、民間団体による支援活動も行われている。しかしながら、州による福祉の補完には制約もある。ハワイ州は、ホームレスのなかでCOFA市民の比率が高いという構造的問題を抱えていたため、州の負担でCOFA市民のメディケイドの受給資格を認める政策をとった。リーマンショック等の財政悪化から2010年になってその対象者で給付水準の低いハワイ基礎医療というプログラムへと移行した (Serrano 2014, 1379)。これに対して、COFA市民はクラスアクションを提起し、この措置は外国または人種的出自に基づいており、「保護平等法」(Equal Protection Act) に違反すると主張した (Serrano 2014, 1379)。この裁判は、一審の連邦地方裁判所では勝訴したものの、控訴審では、州政府から控訴された住民側は、主張の力点をアメリカによる植民地化と加害行為に対する救済を求めるものへと変更し、その損害を賠償する道義的および法的な責任が連邦と州にあると論じた (Serrano 2014, 1380)。裁判所はこの主張を取り上げることなく、「ハワイは、議会が自由連合諸国居住者のための連邦基金を取り消したことによって残されたギャップを埋めるいかなる憲法上の義務を負わない」と判示し、州政府側の勝訴となった (Serrano 2014, 1381) (コラブ対フィンク *Korab v. Fink*, No. 11-15132, 9th Cir. 2014)。

アメリカ在住のCOFA市民に対する連邦政府の公的扶助の受給資格の復活や拡充を求める声は強いが、いまだ成功していない。上記の訴訟にみられるように、COFA市民への公的扶助の適用を求める論拠としては、憲法が保障する平等保護を基礎とするもの、COFA上の義務として、アメリカ政府は、COFA市民に医療を提供すべき義務を負うという主張がある。なかでもマーシャル諸島は、アメリカの核実験による健康被害を受けた者の請求権を一括する形でCOFAが締結されたという経緯があり、アメリカにおける公的医療保険加入資格は当然の権利であると主張する (Serrano 2014)¹¹⁾。

11) この訴訟において住民側は、自由連合協定において、「医療ニーズを含め、ミクロネシアの人びとが受けた損害を認め、合衆国はその損害を修復することを約束した」こと、そして「合衆国とその領域において『居住を確立する』ためにほとんど無制限の渡航を島嶼住民に認めるのと引き換えに、合衆国にこの地域における完全な軍事的支配を与えた」のであって、アメリカはいまだその責務を果たしていない、と主張した (Serrano 2014)。自由連合協定をめぐるマーシャル諸島の政治過程については、黒崎 (2013) を参照。

4 平等保護と文化的権利は対立するか？

4-1. 格差是正の基盤としての平等保護

アメリカ連邦最高裁判所は、多くの事件において島嶼地域における社会保障制度の格差の存在を肯定する判決を出している。たとえば、社会保障法による障害者給付を受給しながら、ニューヨークで働いていたプエルトリコ出身のA氏が、故郷のプエルトリコに戻ったところ、受給資格を否定された上、帰国後に受領した給付金の返還訴訟を提起された。その請求の根拠とされた規定は、合衆国以外に居住する場合は受給資格を失うというものであった。その理由として社会保障法の適用上、プエルトリコは合衆国ではないという点が強調された（Hammond 2021, 1641）。

これに対して、すでに紹介したグアムに居住する双子の妹によって提起された訴訟では、グアム地方裁判所の判決ではあるが、平等保護理論を適用し、居住地域の違いによる格差は違法であるとし、原告の主張を認める判断を示した。上記のプエルトリコの事件とグアムとの事件で結論が異なった理由には、前者は州とプエルトリコとの比較であったのに対して、グアムでは北マリアナ諸島とが比較対象とされたことにある。1976年にアメリカ領となった北マリアナ諸島は、その交渉過程でより多くのメリットを勝ち取り、SSAに基づく障害者給付の認定を受けた。本件に関して留意すべき点として、グアムでは1950年組織法のなかで、連邦憲法修正第14条の平等保護条項の適用が明文化されており、その適用に疑問の余地がなかったことがある（1950年グアム組織法）。裁判所は合理性基準を用いて、グアムと北マリアナ諸島との間に差異を設けることに合理性があるかどうかを検討し、平等保護条項に違反すると認定したのであった。

4-2. 平等保護原則と文化的権利は対立するか

上記の判決は平等保護理論の適用による公的扶助の格差の解消の可能性を示したものであり、その結論は一般的には望ましいものと考えられている。しかしながら、グアムなどの島嶼地域の先住民集団（Indigenous Groups）による文化保存や権利の主張と平等保護の間には、いまだ緊張関係があるという議論が存在す

ることに注意が必要である。

逆説的ではあるが、文化的権利を擁護しようとする立場からは、未編入領土を生み出した島嶼事件が、文化的権利の砦になっているとさえ主張されている。たとえば、グアムにおいては、チャモロ土地信託法 (Chamorro Land Trust Act) に基づき設置されたチャモロ土地信託委員会 (Chamorro Land Trust Commission) により、伝統的な土地所有が維持され、それらの土地のリースがチャモロ人に対してのみ認められた。チャモロ人女性と婚姻し、チャモロ人に留保された土地に住んでいたアフリカ系アメリカ人男性が、妻の死後、立ち退きを強いられた2017年の事件 (合衆国対グアム *United States v. Government of Guam*, Civil Case No. 17-00113 [D. Guam Dec. 21, 2018]) で、裁判所は、連邦の公正住宅法 (Fair Housing Act) に違反する人種的差別であると判示した (Villazor 2018, 127-128)。

これに対して、北マリアナ諸島の場合、アメリカ領になった際に締結された協約のなかで平等保護条項の適用が定められている。北マリアナ諸島憲法の土地所有に関する条項の改正について、投票権を北マリアナ諸島の現地民の子孫に限定する規定が問題になった事件で、裁判所は平等保護に違反すると判示した。他方、北マリアナ諸島の伝統的な留保地をめぐる訴訟については、裁判所は平等保護条項の適用を認めつつも、北マリアナ諸島がアメリカ領となった際の交渉において、伝統的な土地保有の維持が認められなかったならば合意に至らなかったであろう、という理由で伝統的土地所有 (非先住民に対する差別) を容認する判決を下した。これは、政治的権利と土地所有では異なる基準をとったものと考えられている (Villazor 2018, 143)。

他方、島嶼事件に依拠し、憲法規定の適用を認めないことで、島嶼地域側の文化的主張を認める判決もある。未編入領土の1つであるアメリカ領サモアは、アメリカ市民権を取得することを選ばず、そのため、そこで生まれた者は「非市民的国民」(Non-citizen National) という独特の法的地位が認められている。ユタ州に居住するアメリカ領サモア出身者が憲法の市民権条項 (Citizenship Clause) を根拠に、自分が生まれながら権利としてアメリカ市民権 (Birthright Citizenship) を有すると主張した訴訟において、裁判所は、2015年の判決で市民権条項のアメリカ領サモアへの適用を否定し、原告はアメリカ市民権を有しない

と判示した（トゥアウア対合衆国 *Tuaua v. United States*, 788 F 3d 300, D.C. Cir. 2015）。また、裁判所は、政治指導者を通じて表明されたサモア人民の願いに従うものであると説明した。

この判決について、植民地主義的または人種主義的なものとして捉えられてきた島嶼事件を、逆説的に先住民集団の文化保存のためのものとして読み替えていこうとするものと評価する立場もある（*Harvard Law Review* 2017）。これに対して、Villazor（2018）は、島嶼地域の先住民集団の文化的、政治的な主張の擁護のためには、「島嶼事件」の活用には問題があり、むしろ、本来の平等保護理論の枠組み内での島嶼地域の先住民集団の文化的または政治的な主張が保護されるべきとする。たとえば、グアムのように平等保護条項がある地域では、その適用の可能性が認められる可能性が高いからである。

この議論に加えて、Villazor（2018）は、もう1つの問題として、アメリカン・インディアンと太平洋島嶼地域の先住民の違いを指摘する。Villazor（2018）は、アメリカン・インディアンに対する優遇措置や文化的権利保護のための立法について、裁判所は平等原則の例外としてその効力を認める立場をとっており、それが島嶼地域（とくに太平洋）の先住民集団に拡張されるのであれば、島嶼事件を持ち出さなくとも、文化的権利の擁護が可能であると主張する。それは、裁判所は、アメリカン・インディアンが「連邦により承認された部族」(Federally Recognized tribes)であり、その自治を強化するという政治的目的があるとして、そのような法律を是認してきたことによる。その一方で、太平洋島嶼地域の先住民集団は、「連邦による承認」を受けておらず、また、実際にはその途を断たれている。ハワイに関する訴訟であるが、ハワイ先住民の子孫を優遇する規定を含む選挙法の効力が問題になった訴訟において、裁判所は、ハワイの先住民にはアメリカン・インディアンのような立場が認められないと判断した。本判決では太平洋島嶼地域の先住民集団が主権的な存在として法的承認を得られることによって、平等保護理論のなかで独自の立場を認められるべきであると論じられている（Villazor 2018, 141）。

おわりに

——アメリカ法からみたミクロネシアの法的空間——

本章では、アメリカ法からみたミクロネシアが、未編入領土と自由連合協定国（FAS）という特別の法的地位を与えられた国および地域で構成され、それが人の移住のあり方や移住先での生活に大きく影響していることを示した。また、グアムなど島嶼地域をアメリカが取得してから一世紀以上が経過し、未編入領土の法的地位やそれに起因するさまざまな問題をアメリカ国内において再検討する機運が生まれていることを紹介した。しかしながら、抜本的な変更は強い政治的なイニシアティブを必要とし、これらの議論を通じて明確な処方箋が描かれるまでには至っていないように思われる。（具体的には）障害者給付など、個別分野における訴訟を通じた問題状況の改善を求める動きが続いている。

これらの議論においては、アメリカという国のなかでの差別の解消という視点で語られることが多く、また、憲法が保障する平等保護が事態の打開のための基盤の1つとなると期待されている。ただし、平等保護の強調は、島嶼地域の先住民集団の固有の文化および利益を維持しようとする立場とときには相容れないことがあり得るという問題も提起されている。それゆえに憲法が部分的にしか適用されない未編入領土という地位をいわば逆手にとって、伝統的ないしは文化的な利益を擁護しようとする主張がある。これに対して、島嶼地域の先住民集団が主権的な存在としてアメリカ法のなかで明確な法的承認を得ていないことにこそ問題の根源がある、とする見解も出てきている。この点は今後の裁判をみていく1つの鍵となりそうである。その一方で、島嶼地域の先住民集団がおかれている状況の変化は進んでいる。島嶼地域でも島外からの移民が増加し、民族的な人口構成が変化し、それが政治社会に影響していることが知られている。外から来た新たな住民にとって、あるいは島出身であるが島外での生活が長かった人びとにとっては、文化的な権利よりも、他の州と同様の福祉サービスを受けることがより重視されるかもしれない。こうした緊張関係が法廷で争点となる事例が、今後も増えるであろう。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 天野拓 2013.『オバマの医療改革——国民皆保険制度への苦闘』勁草書房.
- 小林泉 1994.『アメリカ極秘文書と信託統治の終焉——ソロモン報告・ミクロネシアの独立』東信堂.
- 2006.『ミクロネシア独立国家への軌跡——見つけた島々の30年』太平洋諸島地域研究所.
- 黒崎岳大 2013.『マーシャル諸島の政治史——米軍基地・ピキニ環礁核実験・自由連合協定』明石書店.
- ジェトロ 2021.『米国における医療保険制度の概要』ジェトロ・ニューヨーク事務所海外調査部 (https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/01168598c658e4b0/20210019.pdf 最終アクセス日: 2021年8月25日).
- 鈴木栄次 2018.「米国におけるSNAP-Ed (補充的栄養支援プログラム教育) の現状と課題について」『農林水産政策研究所 [主要国農業戦略横断・総合] プロ研資料』(6) (https://www.maff.go.jp/primaff/kanko/project/attach/pdf/180300_29cr06_03.pdf 最終アクセス日: 2022年12月27日).
- 関ふ佐子 2013.「アメリカ」加藤智章・西田和弘編『世界の医療保障』法律文化社, 171-191.
- 長島怜央 2012.「海洋帝国アメリカにおける国民統合——ハワイとグアムを中心に」宮島喬・吉村真子編『移民・マイノリティと変容する世界』法政大学出版局, 199-227.
- 野田博也 2007.「アメリカの補足的保障所得 (SSI) の展開——就労自活が困難な人々に対する扶助の在り方をめぐって」『海外社会保障研究』(160): 130-135 (<https://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/18529309.pdf> 最終アクセス日: 2022年1月11日).
- 堀真奈美 2014.「アメリカ——オバマ政権における医療改革と公私役割のあり方」西村周三・京極高宣・金子能宏編『社会保障の国際比較研究——制度再考にむけた学際的・政策科学的アプローチ』ミネルヴァ書房, 141-165.
- 松本哲治 2009.「人身保護令状による救済と『テロとの戦争』」『近畿大学法科大学院論集』(5): 109-134.
- 山岸敬和 2014.『アメリカ医療制度の政治史——20世紀の経験とオバマケア』名古屋大学出版会.

〈英語文献〉

- Baldwin, Simeon E. 1899. "The Constitutional Questions Incident to the Acquisition and Government by the United States of Island Territory." *Harvard Law Review* 12(6): 393-416.
- Hammond, Andrew 2021. "Territorial Exceptionalism and the American Welfare State." *Michigan Law Review* 119(8): 1639-1694.
- Harvard Law Review 2017. "Developments in the Law - The U.S. Territories." *Harvard Law Review* 130(6): 1616-1727.
- Lin, Tom C. W. 2019. "Americans, Almost and Forgotten." *California Law Review* 107(4): 1249-1302.
- Neuman, Gerald L. and Tomiko Brown-Nagin eds. 2015. *Reconsidering the Insular Cases: The Past and Future of the American Empire*. Cambridge: Human Rights Program, Harvard Law School.

- Office of the Governor (Guam) 2019. *2018 Guam Statistical Yearbook*. Guam: Bureau of Statistics and Plans, Office of the Governor.
- Ramos, Efrén Rivera 2015. “The Insular Cases: What is There to Reconsider?” In *Reconsidering the Insular Cases: The Past and Future of the American Empire*, edited by Gerald L. Neuman and Tomiko Brown-Nagin, Cambridge: Human Rights Program, Harvard Law School, Chapter 2: 29-37.
- Raustiala, Kal 2009. *Does the Constitution Follow the Flag?: The Evolution of Territoriality in American Law*. New York: Oxford University Press.
- Schwartz, Jessica A. 2015. “Marshallese Cultural Diplomacy in Arkansas.” *American Quarterly* 67(3): 781-812.
- Serrano, Susan K. 2014. “The Human Costs of ‘Free Association’: Socio-Cultural Narratives and the Legal Battle for Micronesian Health in Hawai‘i.” *John Marshall Law Review* 47(4), 1377-1400.
- Sparrow, Bartholomew H. 2006. *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Thayer, James B. 1899. “Our New Possessions.” *Harvard Law Review* 12(7): 464-485.
- University of Hawai‘i Law Review 2020. “A Reckoning for ‘Rational’ Discrimination: Rethinking Federal Welfare Benefits in United States-Occupied Islands.” *University of Hawai‘i Law Review* 43(1): 265-300.
- U.S. GAO (United States Government Accountability Office) 2020. “Compacts of Free Association: Populations in U.S. Areas Have Grown, with Varying Reported Effects.” Report to the Chairman of the Committee on Energy and Natural Resources, U.S. Senate. GAO-20-491 (<https://www.gao.gov/assets/gao-20-491.pdf> 最終アクセス日: 2021年9月9日).
- Villazor, Rose Cuison 2018. “Problematizing the Protection of Culture and the Insular Cases.” *Harvard Law Review Forum* 131(6): 127-152.

©Shinya Imaizumi 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



中国からの移住先としてのトンガ王国

北原 卓也

はじめに

トンガ王国は、南太平洋のポリネシアに位置する島国の1つである。領土である172の島々のうち4分の1ほどが有人島であり、それらはトンガタブ、ババウ、ハアパイ、ニウアスの4つのグループに大きく区分されている。

2016年の人口センサスによれば、人口は10万651人で、その約75%が首都ヌクアロファを擁するトンガタブ島に居住している (Tonga Statistics Department 2018)。こうした都市部への人口の偏りは、教育機関、インフラ、雇用といったものが限られる離島に住む人びとが進学のタイミングや仕事を求めてトンガタブ島へ一時的にまたは恒常的に移住するといった背景による。

さらに、トンガは移民を多く送り出している国であり、国外には本国を大きく上回る数のトンガ移民が生活している。こうした状況はポリネシア各国ではよくみられ、注目もされてきており、トンガ移民に特化した報告もまとめられている (Taufatofua 2011; Small and Dixon 2004)。一方、「移民を受け入れる側」としてのトンガの姿は、これまでさほど注目されてこなかった。しかし、トンガは少ないながらも各国からの移住者を受け入れており、そのなかでも近年増加傾向にあるのが中国からの移民である。トンガでは、中国政府による多岐にわたる援助の増加や中国系企業の事業拡大によって中国の影響力や存在感が増しており、それに比例するように中国系移民も増加しているが、彼らに焦点を当てたまとまった報告はなされていない。

本章では、中国からトンガへの移住者に焦点を当て、彼らの生活や移住の動機、受け入れ側であるトンガの人びとの反応などをまとめ、移民受入国としてのトンガ王国の姿の一端を描くことを目的としたい。

1 トンガ王国と移民

1-1. 移民を送り出す国としてのトンガ王国

トンガをはじめとする太平洋島嶼国では、多くの移民を継続的に国外に送り出している。離島から都市部への国内移民と同様、国外に出ていく人びとのおもな動機は、教育と求職である。島嶼国は人口の少なさに加えて、国土が小さく狭いという狭小性、島々が海に隔たれているという隔絶性、国際市場から遠いという遠隔性によって国内の経済発展の難しさが指摘される。パプアニューギニアの天然ガスなどのような鉱物資源がないかぎり、島嶼国の経済規模は国際舞台ではまったく太刀打ちできる水準にない。トンガの2019年の実質GDPは5億1235万米ドルであり、オセアニア最大の大国オーストラリアの1兆3919億5251万米ドルや隣国ニュージーランドの2128億9105万米ドルと比較してみると、その経済規模の小ささは際立つ（World Bank [a]）。こうした経済的な小規模性は満足な雇用を生み出せず、海外に稼ぎのよい仕事を求めて島嶼国からオーストラリア、ニュージーランド、アメリカ合衆国などへ移住を決める人びとは後を絶たない。

また、生活用品の大部分を輸入に頼る島嶼国は慢性的な貿易赤字となっているが、これを補っているのが海外移住者から母国への送金である。生活用品の購入だけでなく、教育費や光熱費、所属するキリスト教教会への寄付など、トンガでは現金が必要となる場面は少なくなく、十分な現金収入が得られない人びとの生活は、その親族である海外移住者からの送金によって支えられている。トンガ政府の発表によると、2018/19年度の名目GDPは10億8630万パアンガ¹⁾（約540億円）であるのに対し、海外からの送金受領額は3億4660万パアンガ（約172億円）と実に名目GDP全体の約32%にも及んでいる。この送金額は国内経済に大きく

1) 1 トンガパアンガ (TOP)=49.67円 (2021年12月11日付レート)。

影響を及ぼすため、政府にとっても大きな関心事であり、各国からの経済支援と合わせて政府予算案のなかでも、その増減について言及されている（Government of Tonga 2020c）。

このように、多くの移民を送り出し（Migration）、家計のレベルではその移民からの送金を受け（Remittance）、国家レベルでは諸外国からの経済援助（Aid）を財源として官僚制度（Bureaucracy）を通じて分配するという形で成り立つ太平洋島嶼国の経済モデルを、ワターズ（R.F.Watters）とパートラム（I.G.Bertram）はその特徴の頭文字をとってMIRAB経済と呼んだ（Bertram and Watters 1985）。ワターズらが例示したクック諸島、ニウエ、トケラウ、ツバル、キリバスの5カ国だけでなく、とくにポリネシアとミクロネシアに属する国々は、この経済モデルで説明される。トンガもこの経済モデルに該当するため、MIRAB経済の典型例としてしばしば取り上げられる。

トンガからの移民の多さは、人口の推移からも推察することができる。先にも述べたように、トンガの人口は約10万人で、この数は1970年台に約9万人に達して以降さほど増加していない。年間の出生数に目を向けると、約3000人が生まれている一方（ユニセフ 2020）、1000人当たりの粗死亡率は7.1であるので（World Bank [b]）、10万人を基準として単純計算しても年間2000人程度は増加するはずである。しかし、人口は増えずにほぼ一定を保っているということは、増加分に当たる人数が国外に出て行ったと考えることができる。

トンガからのおもな移住先は、ニュージーランド、オーストラリア、アメリカ合衆国で、その他ヨーロッパやアジア地域にもわずかながら同国からの移民が居住している²⁾。たとえば、ニュージーランドにはトンガ移民が8万2389人住んでいるが（Stats NZ 2018）、ニュージーランドは英語圏であるということに加えて、太平洋島嶼国民に対して年に一度抽選で無期限の居住者ビザを発給しており、トンガは年間250人の枠が割り当てられていることも移住に拍車をかけている。ま

2) 日本には2021年6月時点で154人のトンガ人が在留外国人として登録されている。トンガから日本に移住する人びとの特徴として、その大部分がラグビー関係者で占められていることが挙げられ、彼らのなかには少なからず日本に帰化した人びとが含まれる。帰化する前の国籍に関する統計資料は公開されていないため、人数を把握することはできないが、現在の国籍にとらわれず「トンガ出身者」とした場合には、彼らも人数に加える必要があるものの、その合計は200～300人の域を出ないと推察される。

表5-1 トンガからの認証季節雇用者スキーム利用者の推移

年度	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
トンガ	805人	1,355人	1,142人	1,411人	1,398人	1,573人	1,538人
全体	4,486人	6,821人	6,216人	7,091人	7,009人	7,456人	7,855人

(続き)

年度	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
トンガ	1,563人	1,687人	1,822人	1,899人	2,037人	1,807人
全体	8,483人	9,278人	10,437人	11,078人	12,581人	11,152人

(出所) ニュージーランド政府の統計資料 “Recognised Seasonal Employers (RSE) Arrivals” (New Zealand Immigration 2021b) より筆者抜粋。

た、すでに多くの親族や同郷出身者が移民として居住しているため、そうしたネットワークを頼りに連鎖的に移住しやすくなっているという側面もある。

ニュージーランドやオーストラリアは永住や長期だけでなく、短期でも移民を受け入れている。いわゆる季節労働の出稼ぎ移民がこれに当たる。ニュージーランドやオーストラリア政府は国内での労働力確保のための政策として、太平洋島嶼国民に対して特定職種での短期就労のためのビザを発給している。たとえばニュージーランドで2007年に導入された「認証季節雇用者スキーム」(Recognised Seasonal Employer Scheme) は、おもに果実の収穫期に合わせて、太平洋島嶼国民の雇用を政府がサポートしている。最長でも7カ月間という短期間でまとまった収入を得られる機会を提供するこの制度は、トンガをはじめとする対象国で好意的に受け止められている。利用希望者の増加に伴い、導入当初に設けられた5000人の上限は年々拡大され、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大の状況下においても減ることなく、2020～2021年にかけては1万4400人で実施されている (New Zealand Immigration 2021a)。上限枠の拡大に比例して、トンガからこの制度を利用してニュージーランドへ出稼ぎに出向く数は増加傾向にあり、直近の統計では2019/20年度には1807人が渡航している (表5-1)。トンガ国内で職があっても、条件によっては季節労働の方が稼ぐことができる場合には、休職や退職をしてこのプログラムに参加することもある。

このように、トンガは長期および短期の移民を国外に送り出していて、この移民たちの国外での経済活動による収入によって、トンガ国内の経済が支えられているという構造になっている。

1-2. トンガにおける移民の受け入れ状況

移民を送り出す側のイメージが強いトンガであるが、移民を受け入れる側としての顔も持っている。歴史的にみても1900年から続いたイギリスの保護領下においてはイギリス、ドイツなどからの移民がトンガに来了。また、1920年代には、日本からの移民も現地で経済的な成功を収めている（葉室・青柳・北原 2016）。近年、中国からの移民の存在感は太平洋島嶼地域で非常に高まっており、トンガにおいてもその傾向は例外ではない。また、急激に増加する中国からの移民の影に隠れているが、島嶼国間での移動や近隣のニュージーランドやオーストラリア、さらにアメリカやヨーロッパからの移民もみられる。本項ではトンガの移民の受け入れ状況について、2016年実施の人口センサス（Tonga Statistics Department 2018; 2019）を参照し、国際移民に関するデータをみていく。

この人口センサスでは、国際移民の定義として「時間軸」と「意志」を重要視している。国外から入国した人びとであることが前提であるが、そのなかでも短期滞在の場合は訪問者としてカテゴライズされ、雇用、教育といった目的のもとに「恒常的・長期的に」そこに居住する「意志」を有することが国際移民の条件となっている。その判断のために、①調査までの直近1年のおもな居住地、②調査までの直近5年のおもな居住地、③出生地、の3点の情報を収集している（Tonga Statistics Department 2019, 21）。注意すべきは、トンガ国籍に加えてその他の国籍を保持している場合、調査直近1年または5年のおもな居住地が外国、もしくは国外で出生した場合、統計上は移民としてカウントされる点である。つまり、国外でトンガ国籍をもつ移民（もしくはその第2世代、第3世代）として生活していたものの、老後はトンガでゆっくりと過ごしたいというような理由で母国に帰国した人びとは、元々トンガ人であっても統計上は「移民」として認識されるということである。また、日本のように重国籍を認めない国に帰化してからトンガに帰国した場合も、同様に「移民」として扱われることになる。こうした統計上の数値は、調査時の瞬間を一定の条件のもとに捉えたものであり、実際の国籍や本人が自身を移民と認識しているかといったアイデンティティとは乖離している可能性を否定できない。本章で注目する中国系移民のような、中国で生まれてトンガに移民として入国するといったわかりやすい移民の形だけでなく、トンガ国籍をもつ「グレーな移民」が含まれていることは念頭におきつつセンサスの数値を

みる必要がある。

表5-2は調査時までの1年（2015年）に海外を拠点にしていた経験のある居住者の数と、前回（2011年実施）から今回の調査時までの5年に海外を拠点にしていた経験のある居住者の数を示している。全国民の2%弱に当たる1752人が直近まで海外居住者であり、3%弱に当たる2669人が過去5年の海外居住経験者となっている。過去5年の海外居住経験者数が、単純計算で直近1年の海外居住経験者数の約5倍とはならず、両者にさほど開きがないのはこの調査年に限ったことではない。2011年実施の人口センサスの同項目をみても、直近1年の海外居住経験者が2695人でその調査前5年間の海外居住経験者が3806人となっている（Tonga Statistics Department 2014, 27）。これは、トンガに移民として入国後5年以内に再び他国へ移民として出国しているため、その累計が抑えられていると推察される。言い換えると、トンガに居住している「移民」が5年後もそのま

表5-2 調査前の海外居住経験者数

調査時居住地域	調査前過去1年(2015年)の 海外居住者数	調査前過去5年(2011年から2015年)の 海外居住者数
トンガタブ	1,455	2,303
ババウ	179	227
ハアパイ	56	69
エウア	58	61
ニウアス	4	9
合計	1,752	2,669

(出所) *Tonga 2016 Census of Population and Housing Volume 2: Analytical Report* (Tonga Statistics Department 2019, 19-20)より筆者作成。

表5-3 国外出生者数の比較

調査時居住地域	国外出生者数 (2016年調査時)	国外出生者数 (2011年調査時)
トンガタブ	3,308	3,975
ババウ	303	437
ハアパイ	122	102
エウア	60	121
ニウアス	5	12
合計	3,798	4,647

(出所) *Tonga 2016 Census of Population and Housing Volume 2: Analytical Report* (Tonga Statistics Department 2019, 20)および*Tonga 2011 Census of Population and Housing Volume 2: Analytical Report* (Tonga Statistics Department 2014, 27)より筆者作成。

まトンガにいる割合は30%程度ということになる。

表5-3は、トンガ国外で出生した者の人数である。人口比でその約4%に当たる3798人が国外出生者であることが示されている。2011年の人口センサスの同項目では4647人となっていることから、ここでもこの5年間では国外出生者である「移民」の受け入れ数よりも出国した数が超過していることがわかる。これは、人口統計から算出される人口変動率、出生率、死亡率を用いて計算される純移動率からも裏づけられる。まず、人口変動率は、下記の式で成り立つため、

$$\text{人口変動率} = \text{出生率} - \text{死亡率} + \text{純移動率}$$

純移動率を求める式は、下記のとおりとなる。

$$\text{純移動率} = \text{人口変動率} - \text{出生率} + \text{死亡率}$$

2011年と2016年の統計から、この3つの数値は、人口変動率が-0.51%、出生率が2.4%、死亡率が0.58%であるので、純移動率は-2.33%と計算される。これを2016年の総人口10万651人に当てはめると、年間約2300人が国外に流出していることになる。

視点を変えて、トンガ国内にどのような背景の移民が居住しているのかを知る手がかりとして、エスニック・グループの内訳をみていきたい（表5-4）。人口センサスでは、大半を占めるトンガ人およびトンガ系に加えてヨーロッパ系、フィジー人、インド系フィジー人、中国人、その他太平洋島嶼国系、その他アジア系という項目で情報収集が行われている。「ヨーロッパ系」は地理的な意味合いでのヨーロッパではなく、トンガで「パランギ」(*Palangi*)と呼ばれるいわゆる「白人」を指す。したがって、ここにはイギリスやイタリアといった文字どおりヨーロッパ地域を背景とする人びとに加えて、オーストラリアやニュージーランドから来たオセアニア地域の「白人」や、アメリカ合衆国本土からの「白人」も含まれる。トンガと、経済的にも政治的にも強いつながりをもつオーストラリアおよびニュージーランドは、イギリス連邦加盟国間の大使館に相当する高等弁務官事務所をトンガに設置しているため外交官も常駐しているし、支援や人的交流の一

表5-4 トンガにおける民族の人口分布

居住地域	地域合計	Tongan	Part-Tongan	European	Fijian	Indo-Fijian
トンガタブ	74,611	72,057	666	150	285	109
ババウ	13,738	13,448	92	74	17	3
ハアパイ	6,125	6,028	25	22	2	1
エウア	4,945	4,903	8	5	2	2
ニウアス	1,232	1,226	2	0	0	2
項目合計	100,651	97,662	793	251	306	117

(続き)

居住地域	Chinese	Other Pacific	Other Asia	Not elsewhere	Other	Not Stated
トンガタブ	670	168	176	53	251	26
ババウ	28	24	10	15	27	0
ハアパイ	23	4	1	1	18	0
エウア	9	4	5	1	6	0
ニウアス	1	1	0	0	0	0
項目合計	731	201	192	70	302	26

(出所) *Tonga 2016 Census of Population and Housing Volume 1: Basic Tables and Administrative Report Second Edition* (Tonga Statistics Department 2018, 41)より筆者作成。

環として教育現場へのボランティア派遣も実施されているため、国内でのプレゼンスはむしろヨーロッパ地域からきた人びとよりも高い。ボランティアという点では、アメリカ合衆国政府のボランティア派遣プロジェクトであるピース・コープもトンガ国内でよく知られていて、一般層には日本のJICAボランティアも含め海外から派遣されるボランティアはすべて「ピース・コープ」の名で認知が広がっているほどで、ボランティアを指す一般名詞として使用される場面に出くわすことも少なくない。一方で、トンガ社会においてはその「白人」がどこから来たかという詳細はさほど重要視されず、前述したように「パラング」という大きな括りで認識されている。調査項目としてヨーロッパ系という括りが採用されているのも、合計でも251人という人数の少なさもあるが、そうしたことの表れだと推察される。そのなかでも、居住地域の分布でババウに74人と比較的多い割合の居住者がいることは特徴的である。ババウは観光の目玉としてホエールスイ

ミングが盛んであり、加えてヨットハーバーも整えられており、パラングの観光客が多く訪れる地域である。そのため、そうした観光客をターゲットとしたビジネスを営む現地在住のパラングが少なからずいることが、ババウに「ヨーロッパ系」が多い要因となっている。

フィジーについては、同じ国を背景としているにもかかわらず、フィジー人（306人）とインド系フィジー人（117人）は別項目として設けられている。インドの流れをくむ人びとを区別するということから、国籍としてのフィジーよりも、純粋な「太平洋島嶼民」であるかどうかが重要視されていることがうかがえる。その他の太平洋島嶼国が一括りにされているのは、フィジーに比してそれぞれの人数が少ないからであろう。フィジーはトンガの王族に首長のタイトルを与えるなど歴史的にもトンガとのつながりが深い（Spurway 2015）。また、トンガから発着する数少ない国際線の就航地であり、経済規模としてもこの地域で最も大きく、国際機関の太平洋地域拠点やトンガを兼轄する大使館などもあることから、頻繁に往来が行われている。トンガ国内においてもインド系フィジー人によるビジネスが成功しており、首都ヌクアロファ近郊ではインド系の名前を冠しフィジーからの商材を売る雑貨店や、インド系レストランが客を集めている。インド系フィジー人の居住がトンガタブに集中しているのも、こうしたビジネスに関連している。

統計のなかで数値として突出しているのは、中国人の731人である。長年トンガでビジネスを営む中国系移民によれば、実際にはもっとその数は多いだろうという。数値に表れてこない理由としては、すでに中国以外の国籍を取得していたり、居住形態によって調査の網の目をすり抜けてしまっていたりすることとも考えられる。たとえば、ある雑貨店を運営する中国人がトンガ人大家の敷地内の店舗兼住居で生活している場合、調査票はトンガ人大家のもとに配布されるので、その敷地内の中国人の情報が反映されない可能性がある。また、どのような条件で「移民」を定義するかにもよるが、トンガ人にとっての季節労働のように限定された期間のみトンガで働くといった場合には、実際に国内にいる中国人はさらに多いにもかかわらず、統計には数字が表れてこないことがある。中国人の居住地域分布がトンガタブ島に集中していることは、インド系フィジー人と同じくビジネスの影響によるところが大きい。トンガタブには全国民の約75

%が居住しているため国内市場が最も大きく、また海運による輸入品はまずこの島に到着するので、モノも仕入れやすく売りやすいという条件が整っている。しかし、中国人による雑貨店ビジネスはババウやハアパイでも行われるようになってきており、そうしたビジネス関係者が人口統計に表れはじめている。これまで唯一中国人雑貨店がなかったニウアスにも、とうとう出店があったとのことなので、この統計上の1人がその店主ということになる。

ここまで、統計資料からトンガの移民の受け入れ状況を外観してきた。全人口の98%はトンガ人もしくはトンガ系で、その他の民族的な背景をもつ人びとはわずか2%に満たない。そのなかでも、実際の人数は完全には把握できていないものの、数値に表れているだけでも中国人の占める割合が半数を占めていることから、トンガにおける代表的な移民は中国系の人びとであるといえる。

1-3. 移民に関する法律

トンガの移民の受け入れは、移民法 (Government of Tonga 2020a) のもと、「入国管理規則」(Government of Tonga 2016a) に従って行われている。

移民法第3条では、入国の許可条件として、有効なビザの所持、財政状況証明、健康であることを求めている。また、法廷闘争中、服役といった履歴がある者や議会で入国拒否が決定された者などは入国することができないと定めている。

法規定に違反し国外退去の妥当性が認められる者は、警察官に代わって入国管理官によって逮捕され、出国まで最長14日間勾留される。国外退去となった場合は、移民局長の書面での許可なしで入国または居住することはできない（移民法第6条第25項）。

トンガ国内でビジネスをする予定で入国する場合には、通常の手続き書類に加えて、過去5年にわたって申請者のビジネスや私生活を知る身元照会人2人の連絡先や、トンガ在住者とビジネスをする場合にはパートナー同意証明の写し、被雇用者の場合は雇用契約書の写しの提出に加え、上限1000パアングの保証金を支払う必要がある（入国管理規則第2項）。ビザの費用は申請者がトンガ国内にいる場合とそうでない場合で大きく異なり、申請者がトンガ国内にいる場合、訪問者ビザから被雇用者ビザへの変更費用は5000パアング、ビジネスビザは7500パアングだが、申請者が国外にいる場合には被雇用者ビザが200パアングで、ビジ

ネスビザが300パアンガと、それぞれ25倍の差がある（入国管理規則第11項別紙）。

移民法第7条第38項で定めるように、入国管理に関しては首相および議会の決定が最も力をもっており、入国申請のすべてを無効にすることも、本来入国拒否されるはずの者の入国も可能となる。

旅券法第3条第24項で定めるとおり、トンガのパスポートは、2つの条件下において外国籍を保持していても申請が可能である。1つはトンガ国内の土地をリースまたはサブリースによって借り受け、それが国土法に基づいて正式に登録されている場合で、もう1つはトンガの各種発展のために寄付をした者である。この両者は「保護指定人物」とされ、希望すればパスポートの発給を受けることができる。ただし、寄付額は議会によって決定される。また、重要な点としては、パスポートは国籍または市民権を与えるものではないということである（Government of Tonga 2020b）。

一般的に国籍の取得の方法には、出生による取得と帰化による取得の2種類があり、さらに出生による国籍の取得には、生まれた土地の国籍が与えられる「出生地主義」（出生主義）と、親の国籍を継承する「血統主義」がある。トンガでは血統主義が採用されているため、両親のいずれかがトンガ国籍を有している場合は、その子どもはトンガ国籍を取得することができる。より厳密には、国籍法上では、①トンガ生まれで両親がトンガ人、②海外生まれで父か母がトンガ人、③トンガ人と婚姻関係にある非トンガ人でトンガ国籍を望む者、④帰化した者がトンガ人として定義されている（国籍法第1条第2項）³⁾。血筋としてトンガ人に縁のない移民が国籍を得ようとする場合、③または④に該当する必要がある。帰化申請をする場合の条件としては、①5年以上のトンガ滞在、②人柄のよさ、③十分

3) トンガでは重国籍が認められているため、トンガ在住者がアメリカ合衆国などの出生地主義を採用している国に一時的に移住して出産をすることがある。2016年のアメリカ合衆国の人口センサスでは、6万4045人のトンガ移民が居住していると報告されており（United States Census Bureau 2018）、ハワイやユタ州ではコミュニティが形成されていることも知られている。こうしたすでに移民として居住する親族などを頼って渡航することで、そこを拠点としてサポートを受けながら出産に臨むことができ、出産の晩には子どもにアメリカ国籍を取得させることが可能となる。その他の主要な移民先である、ニュージーランドやオーストラリアは血統主義を採用しているので、子どもに国籍を取得させるには両親のいずれかがその国籍または永住権をもっている必要があるが、両国ともに移民を多く受け入れており、両親がトンガからの移民第1世代であってもすでに国籍か永住権を取得していることも多い。そうした場合には、出生後に両国で申請をすることで、子どもはニュージーランドないしオーストラリア国籍とトンガ国籍の両方を得ることができる。

なトンガ語の知識，④帰化が認められた後にトンガに居住する，といったことが求められる。国籍については国王が絶対的な権限を有しており，申請後に帰化が認められるかどうかは国王の判断による（国籍法第2条第8項）。パスポート発給の特例とされる「保護指定人物」は帰化申請も可能となっている（国籍法第2条第8B項）。帰化と一般的な出生によって国籍を得た場合の権利の違いは，帰化した者には通常16歳以上のすべてのトンガ人男性に割り当てられることになっている土地の権利が与えられない点である（国籍法第2条第9項）。いったん帰化が認められても，虚偽申請の発覚や治安の妨害といったことに加えて，国王または王妃への誹謗中傷をした場合には帰化は取消しとなる（国籍法第2条第12項第2号）。帰化申請の管轄は外務省であり，必要書類の提出後には，外務大臣または代理の事務官との面接が実施される（帰化規則第6項）。面接を経て，国王の承認を受け，証明書が発給されても，トンガへの忠誠を誓う宣誓書への署名が行われるまでは発効しない（帰化規則第8項）。帰化申請には，300パアンガの申請費と50パアンガの言語テスト費を支払う必要がある（帰化規則第3項別紙7）（Government of Tonga 2016b; 2016c）。

もう1つ，移民，とくに中国系移民にとって影響の大きい法律として，ビジネスライセンスに関わる法規制を挙げる。基本的には業種ごとの基準に則った形で書類を提出すれば問題ないのだが，2010年の改正案において，雑貨店ビジネスの申請だけはトンガ国籍をもつ者のみに制限された（ビジネスライセンス規則〔2010改正案〕第10項）（Government of Tonga 2010）。こうした規制があるにもかかわらず，雑貨店ビジネス市場における中国系移民の存在感は日に日に増しているが，なぜ彼らがそのビジネスを営むことができるのかというと，本人がすでに帰化しているか，もしくはトンガ人のビジネスパートナーに雇用される形式をとっているからである。都市部で比較的大きな店舗を経営し，手広くビジネスを展開する中国系移民はすでに国籍を取得しているケースが多く，一方で村落の小さな店舗を運営する中国系移民はビジネスパートナーを有していることが多い。このビジネスパートナーは海外在住で，実質的には経営には参加せず名前を貸しているだけの場合もある。帰化をしても移民には土地の割り当てはなくビジネスをする場所を確保する必要があるため，トンガ人経営者が廃業した店舗があると，中国系移民から居抜きでリースをしたいという話がたびたび持ち込まれるという。

中国系移民は法律によって規制を受けながらも、巧みにそれを乗り越えてビジネスを展開している。

以上の法規制に則り、30日間以上トンガに滞在する意思のある中国系移民の法的なステイタスは、①すでに帰化をしているか、②事業者または被雇用者として労働ビザを取得しているかのどちらかとなっている⁴⁾。

2 中国とトンガ

2-1. 二国間関係史

本項では中国とトンガの二国間関係の変遷について外観していく。

「台湾は中国の一部である」とする中国による「一つの中国」政策をめぐることは、中国と台湾の両国の認識は異なる。それを象徴するのが、太平洋島嶼国を舞台とした中国と台湾の陣取りゲームのような外交関係締結の状況である。オーストラリア、ニュージーランド、メラネシア各国、ポリネシア各国、ミクロネシア各国の計15カ国・2地域で構成される太平洋諸島フォーラム⁵⁾のうち、2022年末時点で台湾と国交・外交関係を結んでいるのはツバル、ナウル、マーシャル諸島、パラオの4カ国で、残りは中国となっている。2019年まではソロモン諸島、キリバスの2カ国も台湾との国交があったが、中国からの圧力によって断交している。中国の影響力の増大によって台湾と断交するという近年の世界的な傾向は、この太平洋島嶼地域でも確認できる。そのような状況下ではあるが、ナウルは2002年に一度台湾と断交し中国との外交関係を築いた後、再び2005年に台湾との関係に戻している。これには中国と台湾の島嶼国地域への援助合戦を視野に入れ、より多くの援助を引き出すための駆け引きという側面もあるだろう。中国による島嶼国地域への援助は急増しており、2006～2014年の累計援助額では首位のオーストラリアに次ぐ規模で、日本やアメリカ合衆国を大きく上回っている（藤森 2020）。こうした中国の勢いを考慮して、1998年に台湾から中国に外交関係

4) 2016年、トンガと中国間でビザの免除合意が締結され、30日間以内の滞在はビザが不要となった。

5) ミクロネシア各国のうち、キリバスは2022年7月に脱退し、マーシャル諸島は2022年3月に脱退したが、同年10月に再加盟した。

を変更したのがトンガである。

トンガは、イギリスの保護領から完全に独立する前年に当たる1972年以降、台湾と国交を結びトンガ国内に唯一の大使館をおく外交団として長年良好な関係を維持してきた。しかし、時の国王タウファアハウ・トゥポウ四世 (King Taufa'ahau Tupou IV) は中国との外交関係の樹立を推し進めた。その経緯は現地の主要メディアの1つであるマタンギ・トンガ・オンラインに詳報されている (Fonua 1998)。トゥポウ四世が台湾から中国へ国交を変更することを決断した理由は、公式にはトンガが国際連合に加盟するための足掛かりとして中国との関係構築が必要であることと、トンガ人宣教師による中国でのキリスト教の布教活動の機会創出のためという2つであると発表されている。息子であり当時外務大臣を務めていたトゥポウトア皇太子 (Crown Prince Tupouto'a) (のちの国王トゥポウ五世) らの反対を押し切って進められたこの中国をめぐる動きは、国王の命を受けた娘のサローテ・マフィレオ・ピロレブ・トゥイタ王女 (Princess Salote Mafile'o Pilolevu Tuita) が中心となって準備が行われた。ピロレブ王女は否定しているが、彼女が代表を務める香港を拠点とする企業の事業拡大もこの転換劇の1つの要因だったのではないかといわれている (Langa'oi 2010, 167)。また、後にアキリシ・ポヒヴァ ('Akilisi Pohiva) 政権の官房長官を務めたパレニティナ・ランガオイ (Palenitina Langa'oi) は、表向きの公式発表で言及されたことのほかに、トンガが中国に乗り換える要因になったのは、中国の援助の仕方もあると指摘する。オーストラリア、ニュージーランド、アメリカ合衆国といった国からの援助は、使用用途や厳しい資金管理といったさまざまな条件が付けられることが一般的だが、何の条件も付けられていない大規模な援助を申し出る中国の存在は、トンガ政府にとって非常に魅力的だったのである (Langa'oi 2010, 167-170)。

こうした背景のなか、最後まで台湾との国交維持を主張していた外務大臣のトゥポウトア皇太子の辞任劇など国内の政治に大きな影響を与えたが、トゥポウ四世と当時の江沢民国家主席とのやりとりを経て、国交樹立の準備は着々と進められた。1998年10月26日、兄であるトゥポウトア皇太子から外務大臣職を引き継いだウルカララ・ラバカ・アタ王子 (Prince 'Ulukalala Lavaka Ata) (後の現国王トゥポウ六世) は国交樹立の最終調整のために訪中し、「トンガ王国は中華人民共

和国が中国全土を代表する法的な唯一の政府であり、台湾は不可分な中国領土の一部であると認める」とする共同声明に署名した。その翌週の11月2日には、トンガの王宮広場で、中国の楊潔篪外務副大臣率いる代表団が出席するなか、ウルカララ・ラバカ・アタ王子は「東方注目政策」(Look East Policy) を掲げるとともに、中国との国交樹立を正式に発表した (Fonua 2015)。同日早朝には、新築の台湾大使館からは国旗が下げられ、看板も取り外された。この大使館は、トゥポウトア皇太子から台湾政府が土地を借り受け、新たに建設されたものだったが、わずか1年たらずで退去することとなってしまった (Fonua 1998)。その後、この建物は中国政府が大使館として借り受け、現在でも増改築を繰り返しながら使用されている。

国交樹立後、トンガ政府は北京に総領事館を設立し、ピロレブ王女の娘であるサーロテ・ルペパウウ・トゥイタ (Salote Lupepau'u Tuita) が総領事についていたが、2005年には大使館が設立され、初代大使にはエメリネ・トゥイタ (Emeline Tuita) が任命された。2021年時点では、2014年までトンガ王国軍を率いていた元軍人のタウアイカ・ウタアトゥ准将 (Brigadier General Tau'aika 'Uta'atu) が4代目の駐中トンガ大使を務めている。

外交面では、両国の政府高官や政治家の往来は頻繁に行われており、2014年には中国の王家瑞副国家主席もトンガを訪問している。2012年に外交官および政府関係者に対し、2016年には一般人の短期滞在者に対してもビザ免除プログラムが適応されたことで、民間のレベルでも両国の往来が促進されている。2005年にはすでにトンガを中国人の旅行可能国の1つとして認める了解覚書が両国間で交わされていたが、このビザ免除プログラムによって、さらに観光客の増加が見込める体制が整った。実際に、2016年には中国の大型客船がトンガに寄港し約2000人の中国人観光客が訪れたほか、新型コロナウイルスによる国境閉鎖前までは、中国の旅行代理店がトンガ国内にスタッフを常駐させて個人向けの観光ツアーを提供するビジネスも盛況であった。また、中国政府の奨学金によるトンガからの留学生も継続的に受け入れられている。一方で、長期滞在を前提とした移民の受け入れについては政府間での取り決めはなく、両国の一般的な法規制に則っている。

国交樹立25年目を目前に控え、トンガ国内における中国の存在感は経済面、社会面において依然として大きい。中国に、港を99年契約でリースしたスリラ

ンカの例は世界に驚きをもって伝えられているが、中国から1億米ドルを超す多額の借款があり、返済のめどが立たずに何度も返済開始を申し入れているトンガに対する中国の動向は、トンガ国内だけにとどまらず、世界から注目を集めている。

2-2. トンガ国内における中国系移民に対するイメージ

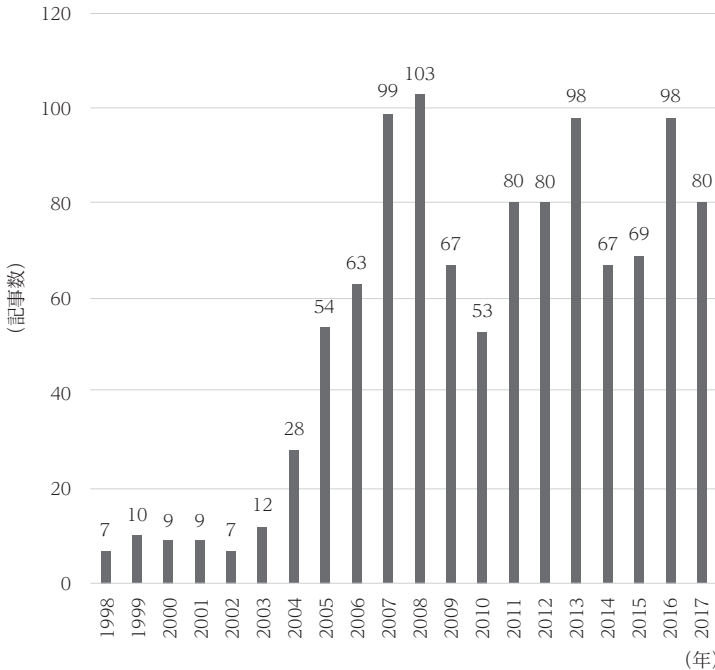
それでは、トンガ国内では中国という国、さらには中国系移民に対してどのような眼差しが向けられてきたのだろうか。まず、トンガ国内メディア⁶⁾のなかでも、インターネットニュースサイトであるマタンギ・トンガ・オンラインにおける中国に関する報道をまとめた別稿（北原 2017）を引用しながら、こういった事柄が注目されてきたのかを確認したい。

トンガ国内に拠点をおく、トンガの情報を発信するインターネットニュースサイト運営会社は3社ある。そのうちの1社であるマタンギ・トンガ・オンラインは、英語記事がメインとなっているため、国内だけでなく国外在住の外国人にとっても、トンガの最新情報を知ることができる貴重なメディアとして機能している。同メディアは2004年に新聞からオンラインに切り替わっているが、新聞時代の記事もオンラインアーカイブ化しており、トンガが台湾から中国に国交を変える前後の記録も閲覧可能となっている。マタンギ・トンガ・オンラインで中国に関する記事はどれくらい扱われているかを調べると、「China」および「Chinese」を含む記事の総数はデータベース化されている1998～2017年末時点で1093件であった（北原 2017, 44）。この件数は、同期間の全記事数1万2582件の8.7%に当たる。図5-1の記事数の推移をみると2007年から記事数が増えているが、これは2006年に発生した暴動で破壊されたヌクアロファ市街地再建のため、中国か

6) トンガの国内メディアには、テレビ、ラジオ、新聞、インターネットニュースサイトがある。テレビは国外の番組を放映するケーブルテレビもあるが、唯一国内で番組制作を行っているのは、公営放送局のトンガ放送協会（Tonga Broadcasting Commission）だけである。AMラジオは離島でも比較的に受信しやすく、また生放送であるため、トンガではタイムリーな国内事情はラジオから得ることが主流となっており、災害時にも重要な情報伝達媒体となっている。民間のFM局も数局開局されており、近年ではインターネットを介して世界にストリーミング配信を行っている局も増えている。中国国際放送局が運営するFM局も放送を行っている。紙媒体メディアは2019年には4紙（Taimi o Tonga, Talaki, Kele'a, Kakalu 'o Tonga）が週刊で発行されていたが、そのうちのTalaki紙は2020年にオンライン媒体に移行している。紙面はどの新聞社もすべてトンガ語で制作されているが、取り扱う内容は政府寄りの論調で政治トピックをおもに扱うものから、スポーツに強いものまで各社のカラーが打ち出されている。

らの借款が決定し、経済的にも政治的にも大きな注目を集めたことによる。図5-2は内容別の記事数をまとめたものであるが（北原 2017, 45）、中国系移民に直接関する項目は「犯罪」カテゴリーの125件で、トンガ国内で中国系移民が被害者、もしくは被疑者となった事件の両方が含まれている。このカテゴリーの記事が最初に掲載されたのは2007年で、トンガ発ニュージーランド行きの貨物船で発見された中国人3人による密航事件であった。1つの事件で最も多くその経過が報じられたのは、中国人女性が本国からトンガに別の中国人女性を騙して連れてきた上に、売春行為をさせていたという事件である（2010～2011年にかけて8件）。その他には、トンガ人貴族も関与した中国人麻薬密輸グループに関する記事、中国人による偽造パスポート使用事件、中国船がライセンスを不携帯で漁をしていた事件などが取り上げられた。2011年以降は、中国人が経営する商店を

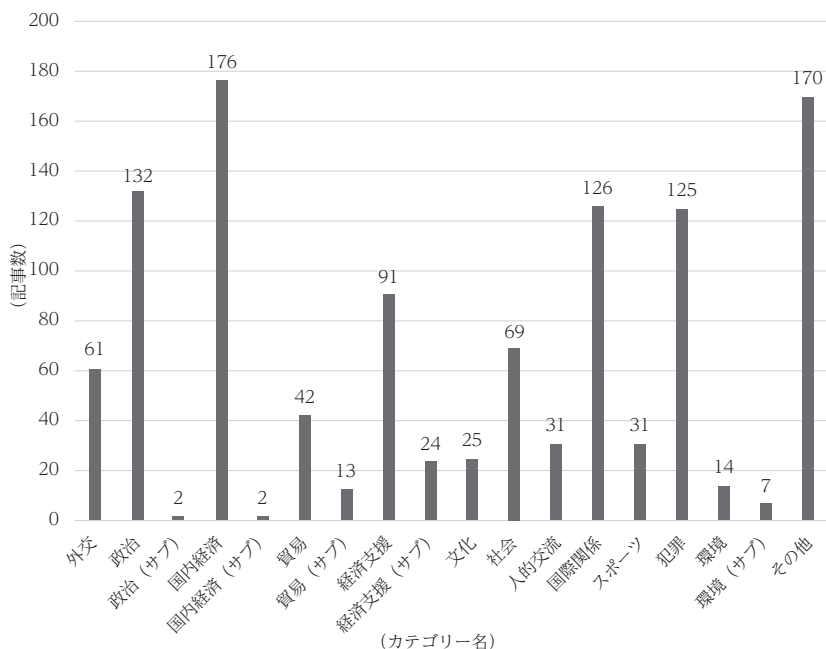
図5-1 マタンギ・トンガ・オンラインで「China」および「Chinese」という単語が含まれる記事数の推移



（出所）「トンガのメディア報道にみるトンガ王国と中国の関係」p.45（北原 2017）。

（注）中国または中国人をメインに取り上げている記事のみをカウント。

図5-2 マタング・トンガ・オンラインで「China」および「Chinese」という単語が含まれる記事数（カテゴリー別、1998～2017年）



(出所)「トンガのメディア報道にみるトンガ王国と中国の関係」p.45 (北原 2017)。

(注)中国または中国人をメインに取り上げていない記事もサブカテゴリーとしてカウント。

ねらったトンガ人の若者による強盗事件が増加しており、年間に複数件報じられている (北原 2017, 47)。

また、特筆すべきは「国内経済」に関する記事が最多の176件であるということである。このカテゴリーでは、国内のビジネスに関する記事や、中央銀行や国際機関によるトンガ経済に関するレポートなどが含まれている。中国から供与された航空機を、トンガ政府からリースして運行している国内線航空会社に関する記事や、ヌクアロファ市街地復興や埠頭の建設など、トンガ国内に拠点を置く中国企業が実施するプロジェクトの進捗が頻繁に報じられたことも記事の多さにつながっている。ホテルや通信事業、電力事業など中国企業による投資関連記事も、その計画段階から進捗、ときには廃業までがたびたび報じられており、注目度の高さがうかがえる。関連して、国交正常化以降、継続的に実施されている無償資金援助や借款に関する記事が含まれる「経済支援」の項目も91件と、取り

上げられた機会は多い。

こうした報道の傾向を俯瞰してみると、センセーショナルな犯罪、中国系移民や中国政府が関与する事業、大規模な無償資金援助と返済するめどの立たない借款といったものが、国内の中国系移民に対するトンガ人のイメージ形成に寄与しているのではないかという推察ができる。一般的に、中国系移民との個人的な接点をもつトンガ人は稀であるため、報道や噂話といった限られた情報のみから作られるそのイメージは概してよいものではなく、本来イメージアップにつながりそうな無償資金援助ですら、大量に中国本国から労働者を雇い入れてトンガ人の雇用が抑えられている点や、すぐに穴だらけになってしまう舗装道路のような、成果物のクオリティ問題などを根拠にした不満の声は珍しくない。

しかし、この負のイメージは少しずつ変化してきている。中国系移民経営の雑貨店での店員と顧客という関係性だけが、大抵の一般トンガ人と中国系移民の直接的に互いを知る手段であったが、近年ではより親密なコミュニケーションが散見されるようになってきている。長年トンガに滞在する中国系移民が増え、中国人とトンガ人との婚姻、教育機関に通う中国系移民の子女、教会への所属などを通じて、個人的な関係構築の機会が増加している。街のレストランやカフェで食事をする中国系移民の姿も、珍しくなくなった。ただ、一方で完全に負のイメージが払拭されたかということではなく、いまだにアジア人が街を歩いていれば突然見ず知らずのトンガ人の若者から「おい、中国人!」と絡まれることは日常茶飯事であるし、増え続ける中国系雑貨店に市場を独占される危機感を抱き、それを公言する者もいる。

3 トンガで働く中国系移民

3-1. 中国系移民とビジネス

中国系経営の雑貨店の増加については、トンガのメディアでも取り上げられている。マタンギ・トンガ・オンラインは2017年に行われたアキリシ・ポヒヴァ首相（当時）の記者会見の内容を報じており、そこではトンガ全土にある日本のコンビニエンスストアのような位置づけである「ファレコロア」(*falekoloa*) と

呼ばれる雑貨店の90%は中国系移民によって運営されていると述べられている (Fonua 2017)。同様の言及は、別のニュースサイトでもみられる (Moala 2020)。しかし、2018年に筆者がトンガタブ島で実施した調査では、当時営業中の393店舗のうち中国系の店舗は259店舗と全体の約65%で、とくに中国系移民による新規の出店が目立つヌクアロファ市街地に限っても、その割合は70%程度であった。この調査は大きなサイクロンの被害直後だったこともあり、324店舗が閉店していたが、仮にこれがすべて中国系であったとしても、全体の割合は80%程度にとどまる (表5-5) (北原 2019)。急激な店舗数の増加は、メディア報道も相まって、雑貨店ビジネス市場における中国系移民の存在感を実際の数値以上に高めているが、そうした市場の独占という印象をもっても致し方ない理由もある。雑貨店の品揃えは島内のどこでも似たり寄ったりであるが、それもそのはずで、商品を供給する国内の配達サービスを伴う卸売りはすべて中国系企業が担っている。かつてはトンガ人による企業も存在したが、すべて廃業している。消費者はどこに行っても（それがトンガ人経営の雑貨店であっても）中国製品または中国系商社が仕入れた商品を目にすることになるため、店舗運営が中国系移民によって行われているかどうかという点だけでなく、こうした商品を通じても中国系移民によるビジネスの拡大が強く印象づけられていると推察される。また、こうした仕入れと流通を押さえることによって、個人輸入の商店では太刀打ちできない大量仕入れによる価格の引き下げに成功しており、配達卸業という面ではすでにトンガの市場は中国系移民がトップランナーとなっている。

中国系店舗の拡大の背景には、トンガの文化が遠因ともなっている。トンガ社会では分け与える、もしくはシェアをすることが美德とされており、これは店舗経営においては障害となることがある。具体的には、冠婚葬祭や教会のイベントなどにおいて金銭・モノ・労働力を提供することが日常的に求められるが、もち

表5-5 トンガタブ島内のファレコロア店舗数

	閉店	トンガ系	中国系	その他	合計
入店型	11	27	78	7	123
窓口型	313	99	181	1	594
合計	324	126	259	8	717

(出所) 「トンガ王国の雑貨店ビジネスにおける中国系商店の現況」 p.28 (北原 2019)。

ろんトンガ人店舗経営者にもそうした貢献が求められるため、ことあるごとに無償で商品を提供するうちに経営が立ち行かなくなってしまう。また、親族やコミュニティ内での人間関係を重視するため、親族や友人によるツケ払いを断ったり、そのツケの返済を催促したりすることは難しく、これが資金状況を悪化させる要因となる。加えて、こうした雑貨店は規模が小さく、家族経営の店舗が大半であるため、各種イベントへの参加や家族の体調など個人的な理由によって営業を休まざるを得ない事態が多発する。店舗を開けるということは家族やコミュニティよりも優先度が低いため、顧客にとっては店舗を訪れると閉店しているということが頻繁に起こる。その点、中国系店舗は、トンガ人コミュニティの暗黙の振る舞いに縛られることがなく、毎朝決められた時間に開店し、夜遅くまで営業している。加えて、資金不足を起こすこともなく、常に商品が仕入れられているため、顧客にとってトンガ人経営の店舗に比べて非常に利便性が高い。

トンガのウェブニュースメディアの編集主幹であるカラフィ・モアラ (Kalafi Moala) は、中国系雑貨店を題材に、トンガ人の中国系移民に対する差別を問題提起している。両親から「あの人たちはこの国にいるべきではない。それに金持ちでズル賢い」という話を聞かされて育った少年は、店番の中国系移民に「おい、中国人（嘲笑）……いくら？」と毎日買っている商品の値段を聞いたという。モアラの独自取材によれば、市場の独占といった懸念や差別意識をもちつつも、インタビューしたトンガ人は、中国系店舗の必要とときに必要なものを提供してくれるサービスに満足している、と回答している (Moala 2020)。この記事からもトンガにおける中国人に対する根強い負のイメージが残っていることが伝わる一方で、中国系移民によるビジネスはトンガ社会に深く入り込み、すでに消費生活に絶対に欠かすことのできない存在となっている。

3-2. 多様化する中国系移民の事例

前項で述べたように、トンガ社会における雑貨店ビジネスの存在感はいまだに大きく、中国系移民とトンガ人が最も接する機会の多い場となっている。しかし、その関係性は薄く、店主と顧客、もしくは大家と店子という関係性を超えて親密なコミュニケーションをとり、雑貨店を営む中国系移民がどのような生活を営んでいるのかについて知るトンガ人は稀である。

本項では中国からトンガに移住した中国系移民の4つの事例から、中国系移民の生活やその背景についてみていく。

(1) ヌクアロファ近郊で雑貨店を営むA氏の事例

中国系移民であるA氏は20代後半男性で、首都ヌクアロファから車で15分ほどの距離にあるH村で商店を営んでいる。福建省出身の彼は、インタビュー時の2019年から遡ること5年前にトンガに来てこの商売を始めたが、それに先立ち彼の母は8年前からヌクアロファで同様に雑貨店を経営している。3年前には妹もトンガに来て、彼の店舗を手伝っている。雑貨店経営に携わる中国系移民の大半は、彼の家族のように親族や友人を頼ってトンガにやってくるため、必然的に同郷の福建省出身者が多い。

店舗は、カウンター越しに棚の商品を注文するつくりになっており（写真5-1）、大家であるトンガ人の敷地内に建てられている。店舗は幅7メートルほどで、カ

写真5-1 H村でA氏が経営する商店の外観



（出所）2018年8月、筆者撮影。

ウンター内は人がやっとすれ違えるほどの奥行しかない。カウンターの奥に設置された陳列棚には、食料品や洗剤、子どもの玩具までさまざまな商品が並べられ、さながら日本のコンビニエンスストアのような品揃えとなっている。カウンターの裏は倉庫兼住居スペースだが、食べて寝るだけに必要な最低限の空間で非常に狭く、暗い。

この店舗は、プロテスタント系の教会の牧師であるトンガ人の大家から、月額1200パアンガの10年契約で借りている。この物件で雑貨店ビジネスを行うのは彼が3代目で、最初は2000年頃に大家自身が立ち上げたものだったが、トンガ人であるがゆえに、冠婚葬祭のたびに親族から商品を寄付することを求められ、毎年損失を出していたため、中国系移民に賃貸物件として貸し出すようになった。2代目の店主は、A氏の「オジ」に当たる人物であった。A氏自身はビジネスライセンスをもつオーナーではなく、アメリカ合衆国在住のトンガ人ビジネスパートナーに雇われる形で労働ビザを取得して働いているが、事実上の運営はすべて彼が行っている。

商品の仕入れは、伝手をたどって紹介を得たインド系フィジー人移民、中国系移民、トンガ人の卸売業者から購入している。よくトンガ社会では、中国系雑貨店は不当に値段を高く設定して儲けているという言説を聞き、彼自身もそのような言いがかりをつけられることに不満を抱いているという。確かに地域によって若干の価格差があるが、それは輸送費の影響によるもので、商品の価格は政府の規定に従って決定されており、政府の役人が定期的にチェックにくるので、不当な価格設定をすることは不可能であるという。

定休日の日曜日以外は毎朝7時に開店し、11時から12時くらいまで営業しており、1日に平均して300～400パアンガの売り上げを立てている。家族以外の友人関係はほとんどなく、休日は寝ているだけだという。

(2) 郊外で雑貨店を営むB氏の事例

スクアロファから車で40分ほどの郊外で小さな雑貨店を営む中国系移民B氏は、30代の男性で、福建省からトンガに来てすでに12年が経つ。現在の店舗に移るまで、過去に2店舗での経営の経験がある。彼が運営する店舗も前述のA氏と同じくカウンター型の店舗で、大家の敷地内に建てられている。カウンター内のス

ペースはA氏の店舗と同等だが、倉庫兼住居部分は比較的広く作られている。店舗が位置する村落は都市部からも離れており、店舗自体も幹線道路沿いではなく、奥まった場所にあるため、一見の顧客はほとんど来ず、顧客は周辺の住民のみである。

自身はトンガの国籍を得ているが、妻や子どもは中国で暮らしている。友人の紹介でトンガにくることになった彼は、トンガは空気がいいので気に入っている。インタビュー中に訪れる顧客とのやりとりをみても、笑顔で接客をして冗談を言い合うような場面もみられ、良好なコミュニケーションがとられている様子だった。そんな彼も、過去には怖い思いをしているという。ある日、彼が店にいるときに少年にカウンターに嵌められている格子の隙間から手を入れられ、金を盗まれてしまった。彼はそれをみていたが、危害を加えられることを恐れて、そのまま行かせてしまった。こうした近年の治安の悪さには、恐怖を感じることもあると語った。

(3) ヌクアロファで小売業を営むC氏の事例

もうすぐ60歳になろうかという中国系移民男性C氏は、20年以上トンガに滞在し、ヌクアロファの中心部からほど近い場所で卸売と小売業を営んでいる。一般的な雑貨店とは少々趣が異なり、店内には段ボールのままの商品が積み重ねられて倉庫のようであり、実際に郊外の雑貨店が仕入れにやってくることもあるが、近隣住民への小売も行っている。自身の仕入れは別の国内卸売業者から行うとともに、独自にニュージーランドからも輸入している。

広東省出身のC氏は、当時付き合っていた現在の中国人の妻からトンガに遊びにくるように誘われて実際に来てみたところ、忙しない中国とはまったく違う土地の雰囲気惹かれて、就職に有利なエンジニアリングを大学で学んだにもかかわらず、トンガへ移り住むことを決めた。移り住んだ当時は、まだ中国との国交を樹立する前で、中国からの移民は広東省から3家族、福建省から4家族がいる程度だったという。妻の兄弟はすでにトンガで小さなビジネスを営んでいたが、自身は商品の配達をすることで最低限の生活費を稼いでいた。ある時、トンガ人の友人から小売店をすることを勧められて現在の仕事を始め、現在に至っている。家族は全員トンガ国籍を取得しており、20代の長男を筆頭に3男1女の子もた

ちも手を離れつつあるが、自身はまだ忙しく仕事をしているという。

私生活では、中国人の友人よりもトンガ人の友人の方が多く、国内唯一のゴルフ場で行われるゴルフコンペなどにも参加している。このゴルフコンペは、トンガ国内の政財界のトップや外交団のメンバーも多く参加していて、トンガ社会で有効なコネクション作りの場ともなっている。彼はかつて、Church of the Rockという教派のキリスト教信者であったが、近年は多忙で教会には行かなくなったという。

(4) ヌクアロファで電気機器修理業を営むD氏の事例

広東省、福建省以外からも中国系移民は、やってきている。D氏は浙江省出身の30代男性で、義理の母がトンガにいた経験があり国に馴染みはあったが、広東省出身の友人の誘いで2015年にトンガに移り住むことにした。移住前は、親族が営む工場で5年間ほど働いていたが、トンガに来てからは自分の事業として、ヌクアロファでスマートフォンやPCといったIT機器の修理サービスの提供を始めた。ビジネスはうまくいっており、現在新しい店舗を準備中である。コミュニケーションは英語でとることができるが、これはトンガに来てから学んだという。

他に北京などからもやってきている英語が使える高学歴人材もいるが、そうした移民は政府事業の通訳や中国系移民が経営する旅行代理店の現地ガイドとして雇われている。

以上の事例から垣間みえる中国系移民の姿は多様である。古くからトンガに来て定住し、国籍を取得してトンガ社会に根を下ろす者がいる一方、トンガに來訪してまだ日の浅い者も少なくない。トンガに移住したきっかけは、先にトンガに住む中国人の友人・親族の誘いが多いようにみえるものの、その生活は中国人だけで完結しているわけではない。トンガ人の店主や商人との関係を深めるだけでなく、学校や教会などを通じて、トンガ人の友人関係を築く者も出ているのである。

おわりに——トンガにおける中国系移民の今後——

本章では、トンガ王国と移民について、とくに移民の受入国としての側面を、太平洋島嶼地域だけでなく世界中⁷⁾で増加し、その影響に注目が集まる中国系移民に焦点を当てて概観してきた。

トンガと中国の外交関係は樹立から25年を迎えようとしており、両国の関係はいっそう深まっている。そのなかには明るい話題ばかりではなく、返済のめどが立たない借款といった大きな問題も孕んでいる。

トンガにおける中国系移民は早いスピードで増加しており、そうした傾向はトンガ社会で実際の数値よりも過剰なイメージを醸成している。加えて、中国人に対する差別意識や言動も根強く残っており、被害に遭う中国系移民も少なくない。中国系移民にとってトンガはのんびりとした魅力的な土地で、ビジネスも非常にしやすいと認識されており、かつては雑貨店と中華料理店といった、自身で立ち上げた移住先の人びとをターゲットとした小規模ビジネスが目立ったが、移民の増加に伴い、旅行代理店や建設業といった、中国本土からの顧客や労働力を視野に入れた大規模な企業組織でのビジネスなど、現在ではさまざまな形で働く姿がみられるようになってきている。

トンガ国籍を取得し、生涯の拠点をトンガに移す者たちがいる一方で、数年間の出稼ぎとして短期滞在を前提に移住してくる者もある。滞在期間の多様性だけでなく、親族や友人を頼って移住してくるさまは、奇しくもトンガ人が移民として国外へ出ていく際の流れと同様であり、トンガはトンガ人を送り出す外向きの連鎖的な移住と、中国系移民を迎え入れる内向きのその舞台となっている。

トンガ国内での中国系移民の生活は、家や店舗内から出てこず、地域コミュニティとも隔絶していた過去の状況から変化しつつあり、婚姻関係を結びトンガ社会に深く入りこんでいる者や、第2世代の子息が通う学校の活動などを通じての交流も生まれつつある。トンガ人との友人関係をもつことも珍しくなくなり、今

7) 新たな中国系移民たちは日本の池袋、パリのベルヴィルといったこれまでの中国系移民街とは異なる地域に新たに移民街を形成したり、ハンガリー、ルーマニア、ポーランドなどの東ヨーロッパやドバイのような中東地域にも大規模な商業の中心地を形成したりしている (Yamashita 2013)。

後はよりいっそうトンガ社会における中国系移民の存在は当たり前のものになっていくと推察される。しかし、中国系移民に対する差別や負のイメージの問題は社会問題として重要視されているとはいえず、さらなる相互理解が求められる状況にある。

本章ではトンガにおける中国系移民について、法律や二国間関係といった背景を概観しつつ、メディアでの扱われ方や具体的な生活の個別事例から、いまだに残る中国系移民に対する負のイメージや生活の様相を明らかにした。今後の課題として、中華街といった集住地域のないなかでの、中国系移民の現地ネットワークおよび母国とのネットワークが構築されているのかといった点を中心に、マクロレベルでのトンガ・中国関係と、ミクロレベルでの村落等での中国系移民の生活の変化の両面から、その動向を注視していきたい。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 北原卓也 2017. 「トンガのメディア報道にみるトンガ王国と中国の関係」『早稲田大学文学学術院文化人類学年報』12: 41-50.
- 2019. 「トンガ王国の雑貨店ビジネスにおける中国系商店の現況」『早稲田大学文学学術院文化人類学年報』14: 23-35.
- 葉室和親・青柳真智子・北原卓也 2016. 「第二次世界大戦前のトンガにおける日本人の足跡」『太平洋諸島研究』(4) 7月: 63-96, 太平洋諸島学会.
- 藤森浩樹 2020. 「太平洋島嶼国への中国の影響力拡大と今後」『創設50周年を迎えたASEANの課題と展望』アジア研究シリーズ101: 35-64.
- ユニセフ(国連児童基金) 2020. 『世界子供白書2019』公益財団法人日本ユニセフ協会.

〈英語文献〉

- Bertram, I. G. and Watters, R. F. 1985. "The MIRAB Economy in South Pacific Microstates." *Pacific Viewpoint* 26(3) October: 497-519.
- Fonua, Pesi 1998. "China Switch Brings Tonga Closer to UN Dream." *Matangi Tonga Online* (<http://matangitonga.to/1998/12/20/china-switch-brings-tonga-closer-un-dream> 最終アクセス日: 2019年4月10日).
- 2015. "China and the Pacific: the View from Tonga" *Matangi Tonga Online* (<https://matangitonga.to/2015/03/02/china-and-pacific-view-tonga> 最終アクセス日: 2022年1月20日).
- 2017. "'Chinese Will Take over the Country' PM Pohiva Proclaims, While Digging Canals at

- Popua.” *Matangi Tonga Online* (<https://matangitonga.to/2017/05/12/chinese-will-take-over-country-pm-pohiva-proclaims-while-digging-canals-popua> 最終アクセス日: 2022年1月20日).
- Government of Tonga 2010. “Business Licences (Amendment) Regulations 2010.”
- 2016a. “Immigration Regulations 2016 Revised Edition.”
- 2016b. “Nationality Act 2016 Revised Edition.”
- 2016c. “Naturalization Regulations 2016 Revised Edition.”
- 2020a. “Immigration Act 2020 Revised Edition.”
- 2020b. “Passport Act 2020 Revised Edition.”
- 2020c. *Budget Statement 2020-2021*.
- Langa’oi, Palenitina 2010. “China’s Diplomatic Relations with the Kingdom of Tonga.” In *China in Oceania: Reshaping the Pacific?*, edited by Terence Wesley-Smith and Edgar A. Porter, 164-178, New York: Berghahn Books.
- Moala, Kalafi 2020. “Chinese Impact on the Ground in Tonga: Part II.” Fangongo (<https://fangongomediawatch.com/local/chinese-impact-on-the-ground-in-tonga-part-ii/> 最終アクセス日: 2022年1月20日).
- New Zealand Immigration 2021a. “Recognised Seasonal Employer (RSE) Scheme Research.” (<https://www.immigration.govt.nz/about-us/research-and-statistics/research-reports/recognised-seasonal-employer-rse-scheme> 最終アクセス日: 2021年12月11日).
- 2021b. “Recognised Seasonal Employers (RSE) Arrivals.” (<https://www.immigration.govt.nz/documents/statistics/statistics-rse-arrivals.pdf> 最終アクセス日: 2021年12月11日).
- Small, Cathy A. and David L. Dixon 2004. “Tonga: Migration and the Homeland” Migration Policy Institute (<https://www.migrationpolicy.org/article/tonga-migration-and-homeland> 最終アクセス日: 2021年12月11日).
- Spurway, John 2015. *Ma’afu, Prince of Tonga, Chief of Fiji: The Life and Times of Fiji’s First Tui Lau*. ANU Press.
- Stats NZ 2018. Tongan Ethnic Group (<https://www.stats.govt.nz/tools/2018-census-ethnic-group-summaries/tongan> 最終アクセス日: 2021年12月11日).
- Taufatofua, Pita 2011. “TCP/TON/3302: Migration, Remittance and Development Tonga” Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Tonga Statistics Department, Government of Tonga 2014. *Tonga 2011 Census of Population and Housing Volume 2: Analytical Report*.
- 2018. *Tonga 2016 Census of Population and Housing Volume 1: Basic Tables and Administrative Report* Second Edition.
- 2019. *Tonga 2016 Census of Population and Housing Volume 2: Analytical Report*.
- United States Census Bureau 2018. Asian and Pacific Islander Population in the United States (<https://www.census.gov/library/visualizations/2018/comm/api.html> 最終アクセス日: 2021年12月11日).
- World Bank [a]. “GDP (current US\$) – Tonga” (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=TO> 最終アクセス日: 2021年12月11日).

—— [b]. “Death rate, crude (per 1,000 people) – Tonga” (<https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CDRT.IN?locations=TO> 最終アクセス日: 2021年12月11日).

Yamashita, Kiyomi 2013. “A Comparative Study of Chinatowns around the World: Focusing on the Increase in New Chinese Immigrants and Formation of New Chinatowns”. *Japanese Journal of Human Geography* 65(6): 67-84.

©IDE-JETRO 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



ミクロネシアにおける フィリピン人移民

——アメリカの移民政策・移民法の影響を中心に——

知花 いづみ・今泉 慎也

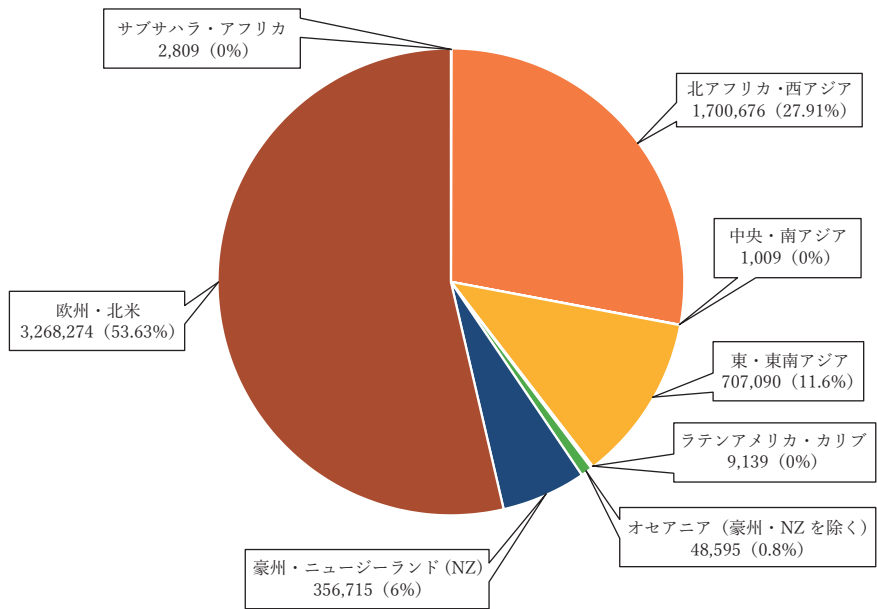
はじめに

太平洋島嶼国は移民の送出国として知られているが、中国人、フィリピン人など域外から主として就労を目的とする移住者が多く存在する受入国でもある。域外からの移住者は、労働人口が少ないこれら地域の経済・産業の発展に重要な役割を果たしてきた一方、島外出身者の増加は、人口が少ない島嶼地域の政治社会に大きな影響を与えつつある。本章は、そのなかでもミクロネシアにおいて、その存在が顕著であるフィリピン人移民を対象とする。

まず、フィリピン人移民の地理的な分布状況をみてみよう。UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) のデータによれば、2020年の全世界におけるフィリピン人移民（ストック）は、600万人を超える（図6-1）。地域別としては、ヨーロッパ・北アメリカ（53.63%）、北アフリカ・西アジア（27.91%）、東・東南アジア（11.6%）、オーストラリア・ニュージーランド（5.85%）と続く。オーストラリアおよびニュージーランドを除くオセアニアのフィリピン人移民の数は、4万8000人程度（0.8%）であるが、もともと人口規模が小さい太平洋島嶼地域においては、フィリピン人移民が増加することの影響は大きい。このうちフィリピン人移民が最も多いのが、ミクロネシア地域である（表6-1）。

ミクロネシアは、主としてマリアナ諸島とカロリン諸島で構成される。マリアナ諸島は、現在ではアメリカの2つの海外領（未編入領土）、つまり「グアム」(Guam)

図6-1 フィリピン人移民数 (2020年, 受け入れ地域別)



(出所) UNDESA, *International Migration Stock 2020*(<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> 最終アクセス日: 2022年12月28日)より筆者作成。

表6-1 オセアニアにおけるフィリピン人移民 (2020年)

受入国	移民数(A)	総人口(B)	比率(A/B)
オーストラリア	286,303	25,499,881	1.1 %
ニュージーランド	70,412	4,822,233	1.5%
パプアニューギニア	1,463	8,947,027	0.0%
ソロモン諸島	116	686,878	0.0%
グアム	30,994	168,783	18.4%
マーシャル諸島	541	59,194	0.9%
ミクロネシア連邦	127	115,021	0.1 %
ナウル	65	10,834	0.6%
北マリアナ諸島(米領)	11,150	57,557	19.4%
パラオ	3,021	18,092	16.7%
アメリカ領サモア	1,118	55,197	2.0%
オセアニア合計	405,310	42,677,809	0.9%

(出所) UNDESA.

と「北マリアナ諸島自治領」(Commonwealth of the Northern Mariana Islands: CNMI, 以下、北マリアナ諸島)に再編されている。また、カロリン諸島は、西部のパラオ共和国 (Republic of Palau, 以下、パラオ) と、カロリン諸島中・東部地域のミクロネシア連邦 (Federated States of Micronesia) およびマーシャル諸島共和国 (Republic of the Marshall Islands, 以下、マーシャル諸島) として独立している。これら3カ国はアメリカとの間に「自由連合協定」(Compact of Free Association: COFA) を締結し、安全保障をアメリカに委ね、アメリカ軍の基地などの施設や活動のために領土の利用を認める一方、経済開発等のための財政支援を受けている (本書第4章参照)。

表6-2は、各国・地域のセンサスデータ等に基づき、フィリピン出身者の数を示すものである。フィリピン人移民は、アメリカ領であるグアム (4万4793人)、北マリアナ諸島 (1万5456人) に集中する。総人口に占めるフィリピン人移民の比率は、グアムで29.1%, 北マリアナ諸島で32.7%に上る。他方、パラオ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦の自由連合協定国 (Free Association States: FAS) においてもフィリピン人の移住がみられる。なかでもパラオでは、総人口に占めるフィリピン人の比率は18.2%に上る。これらの国・地域において、フィリピン人が定住し、世代を重ねるなかで、政治的・社会的に影響力のある存在となっている。

はたして、ミクロネシアにおけるフィリピン人移民が増加した背景は何か。どのような制度的な枠組みが移住を促したのか。そして、フィリピン人移民の増加に伴い、これらの地域にどのような課題が生じているのであろうか。これらの問題を考えるにあたって、ミクロネシアとフィリピンとの間に存在する地理的・文

表6-2 ミクロネシア地域に広がるフィリピン人

	フィリピン人	総人口	比率	調査年
グアム	44,793	153,836	29.1%	2020
北マリアナ諸島	15,456	47,329	32.7%	2020
パラオ	3,211	17,614	18.2%	2020
マーシャル諸島	556	53,158	1.0%	2011
ミクロネシア連邦	829	102,843	0.8%	2015

(出所) 各国・地域人口センサスデータ等より筆者作成。

(注) 出所が異なるため、表6-1と数は一致しない。

化的なつながりだけでなく、それぞれの地域が有するアメリカとの特別な関係性に注目することが必要である。マリアナ諸島、カロリン諸島から構成されるミクロネシアという地理的な空間は、主権国家と自治領という性質の異なる政治的単位へと分断される形で再編されたが、その過程で中心的な役割を果たしたのがアメリカであった。1898年にアメリカ領に編入されたグアムを除き、ミクロネシア地域は第一次世界大戦後、委任統治領（南洋群島）の一部として日本の施政下に、続く第二次世界大戦後には国連太平洋信託統治領（United Nations Trust Territory of the Pacific Islands: TTPI）としてアメリカの施政下におかれた。独立交渉を経て北マリアナ諸島はアメリカ領となることを選んだが、他の地域は、アメリカとCOFAを締結した上で、マーシャル諸島（1986年）、ミクロネシア連邦（1986年）、パラオ（1994年）として独立した。ただし、移民国家アメリカの一部となったグアムと北マリアナ諸島は、移民政策に関して独立の立場をとる余地が限られており、アメリカの移民政策・移民法の強い影響のもとにある。また、パラオをはじめとするFASは、アメリカ統治時代には北マリアナ諸島と法的基盤を共有したが、独立後は異なる経路を歩むことになる。これら3地域の歴史的背景や制度的基盤の差異が、フィリピン人移民の受け入れにどのような違いをもたらしているかという点を明らかにすることが本章の目的である。

アメリカへのフィリピン人移民についてはすでに膨大な研究があるが、そうした先行研究のなかでアメリカの移民政策・移民法の変遷に伴い、フィリピン人移民の法的地位が時代とともに変化してきたことが示されている（貴堂 2018; 中野 2007; Choy 2003; 2007）。歴史的にみれば、常にすべての人にアメリカ市民権が認められてきたわけではない。南北戦争後に奴隷制が廃止されると、プランテーションや鉄道建設の労働力として中国人などの移民が急増した。それに対する反動から、19世紀末から20世紀前半にかけて、中国人、さらには日本人に対する排斥運動が広がり、アジア人などの非白人に移民の機会が閉ざされた時期が存在した。アジアからの移民が再び拡大したのは、1965年移民法改正以降のことである。

アメリカ統治期には、フィリピン人にはアメリカ市民権を得る機会が認められていなかった。フィリピン人にアメリカ市民権を得る機会が付与されるようになったのは、1946年7月4日にフィリピンが独立した後のことである（中野 2007）。

さらに、フィリピンは、独立後もアメリカとの強固な関係を維持し、「帝国化」¹⁾するアメリカのなかで、労働力および人材の供給国として存在感を示してきた。アメリカにおけるフィリピンの特別な地位は、同じくアメリカの影響下にあるミクロネシアにおいて、フィリピン人移民の展開に大きく影響したと考えられる。

しかしながら、域外からの移住者の受け入れに対するミクロネシア側の対応は複雑である。ミクロネシアにおける観光業や縫製産業の発展に、フィリピン人をはじめとする外国人労働者が大きく貢献してきたことは事実であるが、その一方で、先住民集団、たとえば、マリアナ諸島のチャモロ人、カロリン諸島のカロリン人、パラオ人は、島外出身の住民が増えることによってその数的優位や文化が脅かされることに対して、警戒感を示し続けてきた。

このため、グアム、北マリアナ諸島においては、外国人労働者を正規の移民として受け入れるのではなく、将来市民となる可能性のないゲストワーカーまたは一時労働者として受け入れることへの選好が強かった。しかし、移民を将来の市民とみる移民国家アメリカの伝統に加えて、労働搾取問題への批判、安全保障の観点から移民規制を強化する動きについて、アメリカ国内の政治状況が変化していくなかで、これらの地域が独自の政策を貫徹することは難しかった。実際に、ミクロネシアの多くの地域において、先住民集団の数的優位はすでに失われており、外国人労働者受け入れという点ではゲストワーカーの制度を堅持する独立国パラオでも、島外出身者の増加がさまざまな形で社会に影響することへの懸念がある。

以上のことをふまえて、本章では、グアム、北マリアナ諸島、パラオのそれぞれの地域の政策や法律の違いによって、フィリピン人の移住の態様がどのように異なっているのかという点に着目する。とくに、法制度の面では、グアムと北マリアナ諸島はアメリカ領という点で連邦法の直接の影響を受けるほか、北マリアナ諸島とパラオは信託統治時代に「信託統治地域法典」(Trust Territory Code) が適用されたため、その影響が現代の法制度にも残っている点に留意する。なお、本章では、市民権の取得を前提としない移住労働者のカテゴリーの総称としてはゲストワーカー

1) 現代のアメリカを「帝国」として捉える議論では、20世紀初頭の領土獲得によってアメリカがヨーロッパ諸国と同様の帝国主義的へと移行したとしつつ、戦後のアメリカは領土拡張よりも同盟国へのアメリカ軍のネットワークの構築や自由貿易体制などの創設などによる非公式の帝国へと転換したと説明される (Sparrow 2006; 山本 2006)。

ーを使うこととするが、文脈に応じて各国・地域の法令上の呼称を用いる。

本章の構成は、次のとおりである。第1節は、アメリカの移民政策および移民法の変遷を整理し、他のアジア系移民と同様に、フィリピン人移民がアメリカ市民としての地位を取得していく過程を検討する。これは、グアム、北マリアナ諸島およびパラオにおけるフィリピン人移民についての考察の前提となるものである。

第2節では、グアムにおいてフィリピン人移民が増加した背景と制度的要因を検討し、第二次世界大戦後のアメリカ軍によるフィリピン人労働者の大量動員が、グアムをはじめとするミクロネシア地域においてフィリピン人移民拡大の発端となったことを示す。グローバルに活動する軍が移住を促進する装置として機能することを「移住の軍事化」と呼ぶならば、この地域の事例はそのひとつであるといえるだろう。

第3節では、北マリアナ諸島においてフィリピン人が増加した背景と制度的要因を考察する。北マリアナ諸島への移住を特徴づけるのは、アメリカ領となった際に連邦の移住帰化法の適用が部分的に除外されたことを背景に、連邦とは異なる一時労働者（ゲストワーカー）制度が設けられたことがある。1980年代から1990年代の観光業や繊維産業の急速な発展は、その制度に基づきフィリピン人、中国人などの外国人労働者を受け入れることによって可能となった。しかし、低賃金や劣悪な就労条件などの問題に対する内外からの批判が高まったことを受けて、アメリカ連邦議会は、2009年に制定した法律で北マリアナ諸島の特権を廃止したため、北マリアナ諸島は連邦の移民政策・移民法の影響をより一層受けるようになった。

第4節では、パラオにおいてフィリピン人移民が増加した背景と制度的要因を検討する。北マリアナ諸島と同様に太平洋諸島信託統治領であったパラオは、北マリアナ諸島と同様のゲストワーカー・プログラムを有する。現在もCOFAによるパラオ人の海外移住が加速する一方、フィリピン人を主とする外国人労働者が多く存在するという状況が生じているが、この点については、フィリピン側の自国民の海外就労の奨励・保護政策との関係もあわせて検討する。

本章は、これら3つの国・地域の比較検討を通じて、歴史的背景や制度基盤の差異がそれぞれの国・地域におけるフィリピン人移民の受け入れにどのような特

徴を与えてきたかを明らかにし、太平洋島嶼地域における移民を考察するための基盤を作ることをめざすものである。

1 アメリカの移民政策・移民法とフィリピン人

1-1. 移民と非移民

今なお多くの移民を引きつけている移民国家アメリカは、どのような法的な特徴を有しているのだろうか。アメリカの移民政策・移民法を研究する憲法学者の大沢秀介によれば、アメリカが移民国家であるといわれるのは、「入国時に永住を許可する制度がとられ、その数が多いことによる」(大沢 2016, 11 [n. 45])。ここでいう移民とは、「正規の手續に基づく合法的永住居住者 (Legal Permanent Residents), すなわちLPRとなることのできるもの」(大沢 2016, 11) で、「LPRとは、永住許可を得ることによってアメリカでの合法的な永住権を有するが、まだアメリカの市民権 (Citizenship) を取得していない移民」(大沢 2016, 11) をさし、「市民権は、最終的には合衆国憲法を支持し法律により求められる義務を負担することなどからなる忠誠の誓い (Oath of Allegiance) を行うことによって最終的に獲得される」(大沢 2016, 11)。また、アメリカの外国人就労問題を研究した柏木 (1991) は、「アメリカが他の国と異なるのは、導入する外国人を一時的な滞在者として扱うのではなく、永住者として扱うことだろう。換言すれば、歴史的にみてこの国は、一部の例外を除けば、外国人労働を移民として受け入れてきたのである」(柏木 1991, 20) と説明する。この点が、外国人就労問題が、移民政策やアメリカの市民社会のあり方と密接な関係を有するものとして捉えられるゆえんである。

LPRとは、いわゆるグリーンカードを与えられた者のことをいう。LPRには、①アメリカ市民の家族 (配偶者, 21歳未満の未婚の子, 21歳以上の親など), ②移民労働者 (Immigrant Worker)・投資家等, ③特別移民 (Special Immigrant), ④難民・庇護申請者 (Refugee and Asylum Seeker), ⑤人身売買・犯罪被害者, など多様なカテゴリーが含まれている。本章では、主として、②の移民労働者について検討するが、後述するように、①の家族呼び寄せも移民が市民権を獲得す

る重要な経路のひとつとなっている。アメリカで出生した移民の子は、出生地主義によりアメリカ市民権を取得する。そのため、両親が本来は帰化が認められない移民であったとしても、アメリカ市民たる子が家族を呼び寄せることによって帰化する可能性が生じる。

移民労働者には、3つの優先枠 (preference) が設定されている。第1優先 (First preference) は、「科学、芸術、教育、ビジネスまたはスポーツにおける特別な能力」「著名な (outstanding) 教授または研究者」「一定の基準を満たす多国籍企業の管理者または執行者」で、第2優先として、「上級の学位を要する専門職」「科学、芸術またはビジネスにおける卓抜した能力」「国益上の免除の可能性」である。第3優先は、「2年未満の研修または就労経験を要する」(Requiring less than 2 years training or experience)「非技能労働者」(Unskilled Worker) となる。

他方、適法永住居住者 (LPR) の資格を得ることができず、それゆえに将来市民となる途を認められていない外国人のカテゴリーとして、「非移民」(Non-immigrant) がある。非移民の範囲は広く、外交官から観光客まで多様なカテゴリーが含まれる。アメリカ移民帰化局の統計によれば、2019年のアメリカ全国における非移民の総数は、401万3210人である。次にみる短期就労を目的とする一時労働者 (Temporary Worker) (ゲストワーカー) や、自由連合協定国 (FAS) の市民 (以下、COFA市民) は非移民に含まれる。つまり、これらのカテゴリーの人びとは、アメリカ国内で就労していたとしても、市民権を得る可能性は認められていないのである。

一時労働者は、主として農場などでの季節労働を目的に導入されたものである。1986年の移民改革法により、農業分野での就労を目的とするビザはH-2Aとそれ以外の業種のH-2Bに分類され、現在では広い業種に認められている。一時労働者に依存する産業ではこの制度の拡充を求める声があるほか、不法就労問題の対策として一時労働者の制度の活用を提言する見解もある。その一方で、一時労働者は、特定の雇用主のもとでの就労が条件とされることや、農場などの閉ざされた場所での就労が多いことから、労働搾取や人権侵害に関する報告も多くなされており、このプログラムの存在自体を問題視する立場もある。さらに、市民になる機会のないまま劣悪な環境で就労する一時労働者の存在が、アメリカ民主主義を害する存在になり得るのではないかと懸念する見解もある。

この他、アメリカを悩ませている問題に「正規文書をもたない移民」(Undocumented Migrant)(いわゆる不法移民)の増加がある。このなかには不法にアメリカに入国した者、観光ビザなどで入国して就労する者、または適法なビザで在留していたが、それが失効したために不法就労になった者などが含まれる。本章では不法就労の問題は扱われていないが、太平洋島嶼地域の移住者のなかにも、意図的あるいは本人の意思によらず不法滞在状態に陥っている者がいることは留意されるべきであろう。

1-2. アメリカの移民政策・移民法の変遷 ——フィリピン人移民の地位を中心に——

次に、フィリピン人を中心にアメリカの移民政策および移民法制の歴史的変遷を確認する。これは一般的には、①連邦による規制がない時期(1870年代頃)、②中国人排外法など、人種や出身国による割当制度が形成された時代、③出身国による割当制度を廃止し、家族呼び寄せを認めた移民法改革以降(1965年～)に分類される(大沢 2016; 柏木 1991)。

アメリカがフィリピンを領有したのは1898年のことであるが、それ以前にも、アメリカへ移住したフィリピン人が存在した。第1は、ガレオン貿易を通じてである。スペインは、マニラとアカプルコをつなぐガレオン貿易を、1570年からメキシコ独立の影響で廃止される1815年まで、約250年間にわたって続けた。当時、ガレオン船には、フィリピン人や中国人が船員として乗り込んでいた。当初は5分の1程度であったフィリピン人乗組員は、貿易が盛んになるにつれて50～80%にまで増加した(Mercene 2007, 3)。その数は、250年間で6万人とする推計もある。北アメリカに到達すると逃亡する船員も少なくなく、アメリカ南部にはその子孫が残るとする研究もある(Mercene 2007)。第2に、1790年にマニラが自由港とされた後に、外国船、とくにアメリカ船が来訪するようになった。アメリカ船(捕鯨船を含む)は、甲板員などとしてフィリピン人を雇い入れた。そのため、アラスカやアメリカ東部へのフィリピン人の移住が進んだ。たとえば、アラスカでは1788年にフィリピン人がいたことが記録されている。こうしたことから、フィリピン人の移住は、アメリカによるフィリピン領有以前から行われていたことがわかる。

アメリカ統治期を通じて、フィリピンからアメリカへの移住は拡大した。フィリピン当局における現地民の官僚層の育成を目的に、アメリカへの官費留学生制度が始まったほか、ハワイのサトウキビ農場やアラスカの缶詰工場などで、フィリピン人の雇用が拡大した (Teodoro 1999; Liu, Ong and Rosenstein 1991)。

フィリピンがアメリカ領となったのは、19世紀に急増した中国人労働者、さらにそれに代わって増加した日本人・韓国人移民の排斥運動が強まりつつあった時期であった。南北戦争の結果、黒人奴隷の開放が進むなか、新たな労働力として台頭してきたのが鉄道建設などに従事した中国人で、それに続いて、日本人も増加した。中国人労働者の増加に対する西部諸州の懸念から、1875年の帰化法は、白人と黒人のみに帰化による市民権取得を認めた。中国人、日本人は帰化が認められる白人ではないとして、帰化の可能性を否定されたのである。また、1882年に中国人排斥法 (Chinese Exclusion Act) が制定されたほか、日本人排斥運動も台頭し、1907年には日本からの移民を制限する紳士協定が両国政府間で締結された。さらに、1917年には、アジアからの移民が制限され、1924年の移民法では、出身国による移民割当制が導入された。これは、1890年のセンサス結果に基づき移民割当数を決定したものであるが、その基準とされたアジア系の人口がまだ少なかったことから、意図的にアジア人の排斥を図ったものなのではないかとする見解もある (柏木 1991, 24)。

フィリピン人は、中国・日本・韓国からの移民の代替として導入されたが (柏木 1991, 24)、それは、1924年移民法による非白人移民の実質的な禁止は、フィリピン人には適用されなかったからである (貴堂 2018, 177)。ただし、その一方で、アメリカ統治期のフィリピン人の法的地位は、次のような制限的性質を有していた。第1に、フィリピンは1898年にアメリカ領となったが、フィリピン人にはアメリカ市民権が付与されなかった (貴堂 2018, 176-177)。それは、当時のフィリピンは、グアムと同様に未編入領土 (Unincorporated Territory) とされ、フィリピン人は「市民権のないアメリカ人」として位置づけられたためである (中野 2007, 998-999)。実際に、市民権を得る機会のない「帰化不能外国人」と位置づけられた他のアジア人と同様の取扱いを受け (中野 2007, 101-102)²⁾、フィ

2) ただし、1898年のパリ条約および1906年の法律の規定に基づき、フィリピン人に市民権を請求する権利を認めた判決が存在する。

リピン人には家族の呼び寄せや土地の所有は認められなかった。第2に、異人種間の婚姻を禁止するために多くの州で制定された異人種間婚姻禁止法 (Anti-miscegenation Laws)³⁾ がフィリピン人にも適用された。フィリピン人移民には、就労目的の単身男性が多かったが、フィリピンから家族の呼び寄せもできず、アメリカでの結婚相手の確保も難しかったため、アメリカにおいて財産を形成し、家庭をもつことはできなかった (Liu, Ong and Rosenstein 1991, 490)。

もうひとつ重要な点は、アメリカ国内で高まったアジア人移民に対する排斥運動が、フィリピンの独立を促す方向に働いたことである。フィリピンは1934年のフィリピン独立法 (Philippine Independence Act/ Tiddings-McDuffie Act) により、1935年憲法下で自治領 (Commonwealth) へと移行し、10年後の独立が約束された。同時に、この法律は、アメリカ市民権をもたないフィリピン人を移民法上の外国人とみなし、かつ、フィリピンからの移民を年50人に制限することを規定するものであった (第8条) (中野 2007, 103; Choy 2007, 560)。

1946年7月4日、フィリピンは念願であった独立を果たし、アメリカに移住するフィリピン人は、「外国人」として移民帰化法の適用を受ける運びとなった。皮肉なことに、国家独立を果たしたことによって、フィリピン人にはアメリカ市民となる途が開けたことになる。

さらに、フィリピン人移民は1952年および1965年の移民法改正の大きな恩恵を受けた。1952年改正法は、人種によって帰化を制限する規定を廃止したもので、また、それまでの出身国別の割当制を廃止した1965年の移民法は、アジア人の移民が増加する契機となった。同法は、家族の再結合を重視する内容だったため、フィリピン人の家族の呼び寄せも増加した (Liu, Ong and Rosenstein 1991)。また、アメリカ国内の人材不足を受けて、フィリピンから看護師など専門職の移住も拡大した (Choy 2003; 2007)。こうしたアメリカの移民政策および移民法制の変化は、次節以下でみるように、ミクロネシアにおけるフィリピン人移民にも

3) 異人種間婚姻禁止法は、州の法律であり、1861年にネバダ州で中国人を対象に最初の法律が制定されてから、同種の法律の制定が諸州に広がった。1967年の連邦最高裁判所判決により、その違憲性が確認されたことで終わりを告げた。白人との婚姻が禁止される対象は、当初は中国人、日本人や両者を含む「モンゴリアン」とされ、フィリピン人やそれを含む「マレー人」も対象に広げられた (Sohoni 2007)。なお、戦後は戦争花嫁法によりアメリカ兵と婚姻した外国人の移民が認められたが、その対象にアジア人も含まれた。

影響を与えた。

最後に、フィリピン人のアメリカ市民権取得の経路として、軍が果たした役割についても付言しておく。一般に就労を目的とする移民とは別に、軍が移民のための経路となることがある。現代においても、アメリカ軍は市民権を取得する機会を提供しながら、市民権をもたない外国人の入隊を認めている。また、軍人としての勤務のほか、在外米軍基地や紛争地帯での就労を目的に軍が外国人をリクルートすることもある（堤 2008）。こうした動きは、移民の「軍事化」と呼ばれ、実際に、フィリピン人にとって軍はアメリカ市民権を取得する重要な経路となった（中野 2007; Choy 2007）。植民地期にはフィリピン人はアメリカ市民ではなかったが、第二次世界大戦期にはフィリピン人のアメリカ軍への入隊が進んだほか、フィリピン独立後もアメリカとの協定に基づき、フィリピンはアメリカ軍の要員の供給源となった。このことが、アメリカ軍におけるフィリピン系アメリカ人の比率の高さへとつながっている（Choy 2007）。次にみるように、移民の軍事化はアメリカにとって戦略的な重要性をもつミクロネシアにおいても、フィリピン人の移住を促す装置のひとつとなっている。

2 グアムのフィリピン人

2-1. 背景——ミクロネシアとフィリピン——

フィリピンとミクロネシアは地理的に近く、スペインおよびアメリカによる統治という歴史的経験も共通する。また、フィリピンは、地域区分としては東南アジアに分類されるが、マリアナ諸島、カロリン諸島に地理的に隣接している。ミクロネシアへの定住は、紀元前2000年前までに遡るとされ、フィリピンを含む東南アジアから移住してきた人びとがこれらの地域に定住したと考えられている（Navarro 1999, 118-119）。

16世紀に始まるスペインによる統治は、フィリピン諸島とマリアナ諸島の共通の経験となっている⁴⁾。1521年に、マジェランの船隊はフィリピンに到達する前にグアムに辿り着いており、フィリピンでスペインによる植民地支配を確立したレガスピは、1565年にスペインによるマリアナ諸島の領有を明確なものに

した。その後、グアムはプエルトリコとマニラをつなぐガレオン船の寄港地となるが、スペインによるグアム統治が本格化するのは、1668年にイエズス会のサンビトレス神父 (Diego Luis Sanvitores) と他の宣教師が布教のためにグアムに來訪したことを契機とする。そのなかには、宣教師および兵士として、フィリピン人が参加していた (Navarro 1999, 119)。しかし、性急な布教活動はチャモロ人の反発を招き、神父の殺害に端を発する形で始まったスペインによる鎮圧で多くのチャモロ人男性が殺害された。反乱鎮圧後は、残されたチャモロ人女性とフィリピン人兵士を婚姻させることも行われた (Diaz 1995, 151)。また、疫病の蔓延によってもグアムの人口は激減したため、スペイン当局は島民をグアムに集住させる政策をとった。

マリアナ諸島はアカプルコの副王によって管理されていたが、19世紀に入ってメキシコが独立し、ガレオン貿易が終了すると、次はマニラ政府によって管理されることになった (Navarro 1999, 120)。また、19世紀半ばには、人口が減少したグアムの労働力を補うことを目的に、減刑を条件として、フィリピン人受刑者をグアムへ入植させるという施策が始まった (Navarro 1999, 119-120)。さらに、フィリピン国内で独立に向けた民族運動が拡大するにつれて、グアムは政治犯の流刑地としても使用されるようになった (Navarro 1999)。以上のように、スペイン統治下で、チャモロ人の人口は激減し、その後、兵士や入植者としてフィリピン人がグアムに移住したことから、現在のチャモロ人の形成にフィリピン人移民が深く関わっていると考えられている (前川 2005; 山口 2007, 170; 小林 1994, 134-135)。

パラオなどカロリン諸島もスペインの統治下におかれたが、ガレオン貿易の中継地となったグアムに比べて、カロリン諸島の領有に伴う経済的な価値がしばしば疑問視され、住民を他島へ移住させる案が出されたこともあった。フィリピン革命時に1899年にマロロスで開設された議会には、パラオ島 (Islas Palaos) の代表として2人が参加しているが (Agoncillo 1960, 662)、このことより、パラ

4) これら島嶼地域の命名も、スペイン統治下でなされたものである。フィリピンは、スペイン王フェリペ2世 (Felipe II de España) にちなんだものであり、マリアナ諸島はフェリペ2世の孫であるフェリペ4世の王妃マリアナ (Mariana de Austria) に由来し、カロリン諸島はフェリペ4世とマリアナ妃の子カルロス2世 (Carlos II de España) に由来する。

オとフィリピンが、政治的に統合される可能性があったことが伺える。

1898年のアメリカスペイン戦争の結果、パリ条約によりスペインはフィリピン、グアム、プエルトリコをアメリカに割譲した。フィリピンの抵抗運動（フィリピン—アメリカ戦争）に直面したアメリカは、スペインと同様に、1903年頃までグアムをフィリピン人の政治犯の流刑地として使用した⁵⁾。

グアムとフィリピンはアメリカ領に編入されたのに対して、グアム以外のマリアナ諸島とカロリン諸島はドイツに売却された。アメリカスペイン戦争時において、アメリカはこれらの島嶼の重要性を認識せず、占領の対象に含めなかったため、領有の機会を逃したと指摘されている。パラオは、第一次世界大戦後に日本軍に占領され、南洋群島として日本の委任統治下におかれた。ドイツおよび日本統治期に、ミクロネシアとフィリピンは政治的に分断されたのである。

2-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人

今日のグアムにおいて、フィリピン系住民は2番目に大きい集団となっているが、戦前には数百人のフィリピン人がグアムにいたにすぎなかった。1940年の人口センサスによれば、グアムの総人口2万2290人のうち90.5%がチャモロ人で、フィリピン人は2.6%、白人は3.5%にすぎなかった。ただし、フィリピン系の住民のなかにも自らをチャモロ人と名乗る者があったようである。

グアムにおけるフィリピン人移民の導入の起源は、戦後のアメリカ軍によるフィリピン人労働者の大量動員に求められる (Flores 2015)。グアムでは、1898年の領有から1950年のグアム組織法制定まで、アメリカ海軍による施政が行われた。グアムにはアメリカ軍の基地や施設が集中したため、海軍はグアムに入国するフィリピン人だけでなく、アメリカ本土からの人の入国者に対しても安全審査を行い、人の移動を厳しく制限した。

アメリカ軍は、グアムにおける基地・その他の施設や道路等の建設のため労働力を必要としていたが、グアム人の人口は少なく、勤労には適していないと判断

5) フィリピン革命の指導者であったマビニ (Apolinario Mabini) とリカルテ (Artemio Ricarte) は、最後までアメリカへの忠誠を拒んだことで知られる。1903年に釈放が決まったものの、忠誠を宣誓しないかぎり、フィリピンに戻さないとされた。マビニは最終的に船上で宣誓を行いマニラに戻されたが、リカルテは、宣誓を最後まで拒否したため、香港へ追放された (Navarro 1999, 124)。

された (Flores 2015, 815)。こうした労働力不足を補うため、中国人労働者の導入が検討されたが、中国とアメリカ間の政治的緊張が高まったため、それも見送られた。そこでアメリカ軍が注目したのが、フィリピン人であった (Flores 2015, 815)。

グアムへのフィリピン人労働者の小規模な派遣は、戦時中からすでに始まっていたが (Flores 2015, 818)、大規模な動員が始まるのは、フィリピン政府とアメリカ政府が民間軍労働者 (Civilian Military Laborer) の派遣に合意した1947年以降であった。(Campbell 1987, 27)。フィリピン人労働者の求人・雇用は軍の契約業者によって行われたが、すでにフィリピンに拠点をもち、海軍向けの輸送業務等を請け負っていたLUSTEVECO社 (Luzon Stevedoring Corporation) は、ビサヤ地方イロイロ県で、労働組合の支援を得て、労働者を集めていた (Flores 2015, 818-819)。また、同じく1940年代に労働者派遣を行ったBPM社 (Brown-Pacific-Maxon Construction Company) は、求人活動を展開するにあたりクラーク基地の使用を認められ、おもにルソン島を中心に労働者を集めた (Flores 2015, 820)。

フィリピン人は、建設労働者、港湾労働者、サービスワーカーなど非熟練労働者として就労した。当時の政府間の合意ではアメリカの最低賃金の適用が約束されていたが、実際にはそれよりも低い賃金で働かされていたことが指摘されている (Flores 2015, 823-824)。また、当時の法律では、3年以上滞在した外国人労働者には永住資格が認められたため、永住資格の取得を阻むことを目的に、1年の雇用契約を更新し、3年間の期間満了後にフィリピンに戻されるといった措置がとられた (Flores 2015, 817)。しかし、フィリピン人のなかには、グアムの住民と婚姻して残る者や、不法移民化する者も少なくなかった (Flores 2015, 829)。1940年代末に、グアムでは約2万8000人のフィリピン人と7000人のアングロサクソン系のアメリカ人が、民間軍労働者として勤務していた (Flores 2015, 815)。人口センサスによると、グアムの総人口は1940年の2万2290人から1950年の5万8754人に増加し、1950年の総人口に占めるフィリピン人は7258人で12.3%を占めていた。こうした大量の外国人労働者を収容するため、グアム島内に複数のキャンプが設置された。居住環境は劣悪に近いものであったが、野球場やバスケットコートなどは設置されていた (Flores 2015, 824-828)。

1950年、グアム組織法の制定に伴う民政移管によって連邦移民法の適用が始まり、一時労働者（H-2ビザ）として外国人を雇用することが可能となった。軍はフィリピン政府との1947年の協定を根拠に、引き続きフィリピン人の受け入れに関与していたため、フィリピン人をはじめとする外国人の雇用は、それ以降も主として軍、軍契約事業者、一部の許可を受けた民間事業者に限られていた（Campbell 1987, 38）。グアム基地はベトナム戦争期には米軍派兵の拠点地として重要な役割を果たし、後方支援を担うフィリピン人労働者の受け入れが続いた。労働者キャンプとして最大であったキャンプ・ロハスが閉鎖されたのは、ベトナム戦争末期の1972年だが、これは戦後長らく続いた軍が管理する大規模な民間労働者の雇用の終了を象徴するものであった（Flores 2015, 829）。

フィリピン人を含む外国人労働者の受け入れを促したもうひとつの要因に、1960年代以降の台風被害の復興事業がある。1962年の台風カレンによる被害の復興事業では、フィリピン人のほか、韓国人も建設業等に従事していた（Campbell 1987）。グアムは、1970年代から外資による観光業の振興による経済成長を経験し、それに伴う建設業、観光業等における外国人労働者の受け入れが進んだ（山口 2007）。こうした災害復興や観光業等の発展は、グアム以外の島嶼地域でも外国人労働者の受け入れが進む大きな要因となった。

軍が外国人労働者の受け入れを管理していた時代が終わったほか、移民政策の変化によって、グアムにおいてもフィリピン以外のアジア諸国からの移民の受け入れが増え、就労する外国人の国籍は多様化するようになった。また、COFA市民のグアムへの移住も顕著となっている（本書第4章参照）。

2-3. 法改革の影響——市民となったフィリピン人——

1952年に制定された移民国籍法では、帰化不能外国人の制度が廃止され、アジア人にもアメリカ市民権を取得する途が開かれた。とくにグアムにおいては、この法律により、効力発生日前にグアムに居住していたフィリピン人に適法永住居住者（LPR）としての地位が付与された。つまり、アメリカ市民権を取得する機会が与えられたのである。その結果、グアム在住のフィリピン人のなかにはグアムを離れ、ハワイやアメリカ本土に移住する者が増加した（Campbell 1987, 37）。この移民政策・法の変更は、フィリピン人や他の外国人にとってのグアム

を単なる出稼ぎ先にとどまらず、アメリカの他の地域に移住し、将来的にアメリカ市民権を獲得するための踏み台へと変化させたのである。その一方で、グアムに残ることを選択する者も少なくなく、1959年には5000人程度のフィリピン人がグアムに居住していた。他方、1960年代以降は、グアム住民の失業問題などから、フィリピン人労働者の受け入れに対する批判が高まり、フィリピン人労働者の数が減少した時期もあった（Campbell 1987）。

さらに、1965年移民法は出身国別の割当制が廃止されたことに加えて、家族の再結合（reunion）がより重視されたため、フィリピン人を含むアメリカ在住の移民が家族をグアムに呼び寄せることが可能となった。その結果、移住者の数は増加し、1975年までに1万人にまで増えた永住者の7割がフィリピン人で占められ、フィリピン人移民はグアムで2番目に規模の大きい集団となった。

このように、フィリピン人のグアムへの移住の増加は、アメリカの基地・施設の集中や拠点化が進んだことを背景に始まった。また、グアムに定住するフィリピン人のなかには、連邦の移民政策・法の変化によって、アメリカ市民となる途が開かれ、社会的地位を高めることができた一方、伝統的な生活や文化を脅かされているチャモロ人により構成される地域社会における軋轢が大きな課題となった（Diaz 1995）。

3 北マリアナ諸島のフィリピン人

3-1. 背景

次に、北マリアナ諸島（CNMI）におけるフィリピン人移民について検討する。グアムが1898年以来、一貫してアメリカ領であったのに対して、サイパン島を中心とする北マリアナ諸島は、それとは異なる途を歩んできた。グアムを除くマリアナ諸島は、スペインによってドイツに売却された後、第一次世界大戦においては日本軍による占領を経て、国際連盟のもと委任統治領として日本の施政下におかれた。また、北マリアナ諸島は、第二次世界大戦時にアメリカ軍によって占領され、1947年以降は太平洋統治信託領（Trust Territory of the Pacific Islands: TTPI）の一部としてアメリカの施政権のもとにおかれた。国連との協定に従い、

TTPIの施政は海軍から内務省に移管されたのは、その後のことである。自由連合協定国（FAS）として独立したパラオ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦とは対照的に、北マリアナ諸島はアメリカ領となる途を選んだ（矢崎 1999; 小林 1994; 松島 2007）。

1976年、アメリカとの協約（Covenant）⁶⁾ 締結を経て、北マリアナ諸自治領が成立した⁷⁾。この協約により北マリアナ諸島の市民および他のTTPI市民で北マリアナ諸島に5年以上居住していた者は、アメリカ市民権を付与されることになった。

アメリカ法上、州ではない「未編入領土」のひとつとして位置づけられる点ではグアムと同様であるが、異なる面も多い。本章との関連で重要な点は、北マリアナ諸島は1976年協約に基づき、連邦の移民帰化法や最低賃金法の適用除外を受けたことに加えて、独自の移民政策や外国人労働者受け入れ政策を進めることができたことである。そのため、同地域では、1980年代以降の観光業および繊維・縫製産業の発展にはフィリピン人をはじめとする外国人労働者が大きく貢献している（Villazor 2015, 535）。縫製業の多くは外国資本であり、アメリカ製というラベルをつけて、輸入割当制度（2005年まで）を活用してアメリカ本土に「輸出」できることが強い魅力となった（松島 2007, 179-180）。しかし、その一方でアメリカ国内外で外国人労働者搾取との批判が高まるという現象も同時に起き、連邦移民帰化法等の適用除外そのものが廃止されるなど、北マリアナ諸島は大きな転換を迫られることになった。

3-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人

北マリアナ諸島は1983年に移民法を、さらに非居住者労働者法（Nonresident Workers Act: NWA）を制定した（Villazor 2015, 535; Hill 2011, 163）。後者に

6) 「アメリカ合衆国との政治的連合における北マリアナ諸島自治領を創設する協約」 Covenant to Establish a Commonwealth of the Northern Mariana Islands in Political Union with the United States of America, Mar. 24, 1976, 90 Stat. 263 (codified as 48 U.S.C. s.1801 [2006]).

7) 協約は、1975年6月17日に北マリアナ諸島において実施された住民投票（Plebiscite）により承認された。アメリカ連邦議会により可決された後、1976年3月24日のフォード大統領（Gerald Ford）による署名により発効した。ただし、アメリカの主権は、レーガン大統領（Ronald Regan）が同島についての信託統治を終了した1986年11月3日からである。

より、北マリアナ諸島は、ゲストワーカーとして多くの外国人労働者を受け入れ始めた。北マリアナ諸島は人口が少なく、熟練労働者もそれほど多くないことが方針転換の理由とされた。このプログラムの下では、外国人労働者に適法永住居住者（LPR）になる機会は提供されない。通常、雇用契約は1年とされるが、更新が可能であったため、ゲストワーカーのなかには、10年以上にわたってサイパン島などで就労を続けた者もいた（Hill 2011, 164）。

連邦の移民国籍法の適用は制限されたものの、連邦法の基本原則は維持された。とくに、アメリカ国内で出生した者は生まれながらにアメリカ市民権を取得する、という出生地主義が北マリアナ諸島にも適用されたため、北マリアナ諸島で出生したゲストワーカーの子は、アメリカ市民権を取得することができ、また、アメリカ市民には直近の親族を呼び寄せる権利が認められるため、その父母もLPRの地位を取得することができるとされた。したがって、長期的にみれば、移民を抑制することで伝統的な社会・文化を維持しようとする戦略の有効性は限られていたといえよう。

3-3. 法改革の影響

(1) 独自の移民規制の喪失

NWAは、労働者の苦情申立制度なども備えていたが、1990年代初めになると、北マリアナ諸島のゲストワーカー・プログラムに対して、労働搾取であるとの批判が高まり、外国人労働者の本国政府からも抗議を受けるようになった。これを受けて、1995年にフィリピン政府は、北マリアナ諸島へのフィリピン人労働者の送り出しを停止する措置をとっている（松島 2007, 180-181）。

また、アメリカ政府も、たとえば難民条約等に基づいて、政治的迫害を受ける可能性のある外国人に対して保護を与える義務を負うにもかかわらず、北マリアナ諸島当局は適正な難民保護を行っていないのではないかという懸念をもっていた。2003年には劣悪な労働条件で就労させたことを理由に、縫製・衣料企業に賠償を命じる判決が出された（松島 2007, 181）。さらに、2000年代に入ると国際競争が高まるなか、北マリアナ諸島における縫製・衣料は低迷し、企業の撤退・破綻が続き、解雇された外国人労働者によるデモが頻発するという事態になった（松島 2007, 181-182）。

アメリカ連邦議会は、2008年5月8日、北マリアナ諸島への連邦の移民帰化法の適用を定めた「統合天然資源法」(Consolidated Natural Resources Act: CNRA)を制定した(同年6月1日発効)。つまり、北マリアナ諸島に認められていた移民帰化法、最低賃金法の適用除外を廃止したのである。この法律により、連邦移民帰化法が2009年11月28日から完全に適用されることになった。

北マリアナ諸島政府は、この法律が1976年協約で認められた自治領の権限を侵害するとして法廷で争った。しかしながら、連邦最高裁は、2009年11月25日の判決で協約には連邦議会の権限が明記されていることを指摘し、連邦議会は同協約に明確に定められた権限を行使しているにすぎないとして、北マリアナ諸島の主張を認めなかった(Serrano 2014)。このほか、アメリカ連邦議会下院の北マリアナ諸島代表が、連邦の移民帰化法の北マリアナ諸島への適用を延期する法案を提出する動きがあったが、委員会の賛成を取り付けることができなかった(Serrano 2014)。

(2) 2009年以降の制度

北マリアナ諸島では、独自のゲストワーカー・プログラムが廃止され、連邦の移民帰化法が完全適用されるようになった。しかし、その場合においても一定の経過措置は設けられた。また、一時労働者(Temporary Worker)のためのH-2A、H-2ビザに加えて、北マリアナ諸島での就労にかぎり、「CNMI限定移行労働者」(CNMI-Only Transitory Worker)として就労する選択肢が残された(CW-1ビザ。配偶者や子はCW-4ビザ)。CW-1については、2009年11月28日から2019年12月31日までが移行期間とされたが、その後トランプ政権下で延長された。連邦の基準では、CW-1ビザには上限が設けられ、一時労働者としての資格を満たさない者についても就労が認められ得るとされたが、移行期間中は、グアムおよび北マリアナ諸島についてH-2BおよびH-2Aビザによる就労者の上限は適用されなかった。2019年に発給されたCW-1ビザ3247件はすべてアジア出身者を対象としたもので、そのうち、フィリピン人が2139人で依然として高い比率を占めており、残りの687件は中国人(大陸)向けであった。

(3) 残された課題

連邦移民帰化法の北マリアナ諸島への完全適用は、すでに北マリアナ諸島に居住するフィリピン人移民に、当然にアメリカ市民権を取得する資格を付与するものではなかった。北マリアナ諸島独自のゲストワーカー・プログラムの廃止と連邦の移民帰化法の適用は、現地で就労する外国人労働者の地位の向上につながったと解されるが、すでに長期に居住している移住者に対して、自動的に市民権を付与する特別措置は設けられなかった。それは、実際に求人が行われた職種が、連邦の移民帰化法に基づく雇用を通じた移民ビザの発給条件を満たさないものであったからである (Villazor 2015, 535)。そのため、長期に北マリアナ諸島に居住してきた移住者のなかには、永住が認められず、出国を余儀なくされる者も多数出たことが指摘されている。また、島に住み続ける場合でも、その生活をどのように維持するかという課題に直面している者もいる。北マリアナ諸島で生まれた移住者の子が、アメリカ市民として親を呼び寄せる方法をとるような場合を除くと、長期移住者が市民権取得の前提となる適法移住者の地位を得るのは困難である。建設労働者やホテル従業員などとしての就労は、移民帰化法上の適法移住者の地位を得るための要件を満たさないため、このような外国人移住者は、上述のように時限的なCW-1ビザによって滞在と就労が認められてはいるが、不安定な地位におかれている⁸⁾。

以上のように、北マリアナ諸島においては、アメリカ領となる際に認められた移民政策上の特権に基づき、連邦の制度とは異なるゲストワーカー・プログラムを維持することによって、多くの外国人労働者を動員することが可能となった。この北マリアナ諸島における移民規制上の特権は、外国人労働者を動員して観光業、縫製業の振興を図りながら、先住民族であるチャモロ人やカロリン人の数的優位を維持したいという思惑と合致するものであった。しかし、ゲストワーカー・プログラムの活用戦略は、必ずしも先住民の数的優位を維持するという意図に沿っていたわけではなかった。

当初、北マリアナ諸島に認められた特権は、北マリアナ諸島で生まれた外国人の子が、出生地主義に基づき生来のアメリカ市民権を取得することまで排除でき

8) アメリカ領ヴァージン諸島で同様のゲストワーカー・プログラムが廃止されたときには、外国人移住者に適法居住者の地位を与える特別措置がとられた (Villazor 2015, 554-556)。

るものではなかった。実際に、北マリアナ諸島内で生まれたフィリピン人の子は、家族呼び寄せの形で父母の世代にも永住権とともに、アメリカ市民権を取得し得る。その結果、フィリピン人を含む非先住民の市民の比率は増加傾向にあった。

2013年に、アメリカ連邦議会において、不法滞在者の適法化を含む移民帰化法の改正案が審議された際、北マリアナ諸島社会は衝撃を受け、反対意見を表明した（Villazor 2015, 525-527）。それは、同改正法に基づき、すでに就労していたフィリピン人、中国人等のなかから市民権を取得する者が増加し、先住民たるチャモロ人、カロリン人の政治的地位がさらに弱められることへの懸念が顕在化したためである。地域住民の数的優位や伝統的な文化や社会の維持を求める先住民の主張と、外国人移民による市民権取得との間には、現在も拮抗関係が存在している。

4 パラオのフィリピン人

4-1. 背景——外国人労働者に依存するパラオ——

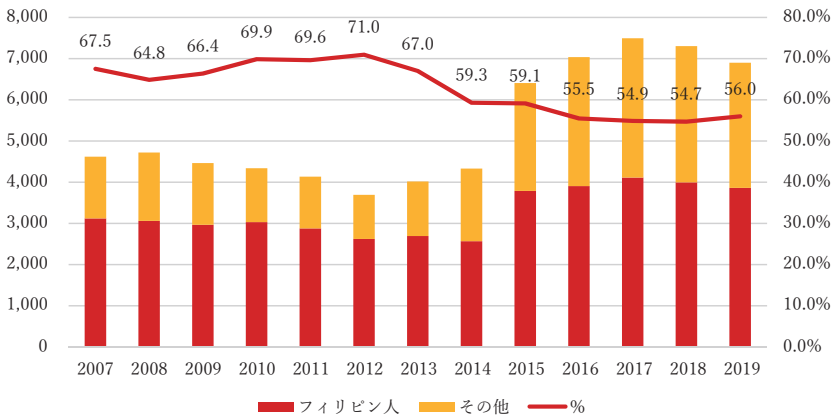
前節で考察した北マリアナ諸島がアメリカ領となることを選択したのに対して、同じく太平洋信託統治領であったパラオ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦は、アメリカとCOFAを締結するという条件付きではあるが、独立国となる途を選んだ。それゆえ、パラオでは移民政策や労働政策については独自の立場をとることが可能となっており、冒頭でみたように、パラオ人の海外への移民が増加する一方、多くの外国人を受け入れるという構造が生じている⁹⁾。

パラオにおける最大都市コロールへの人口集中¹⁰⁾と海外移住は、信託統治期においてすでに始まっていた。それは、コロール以外の地域では、現金収入が得

9) パラオの労働移動については、ハワイ大学発行の『The Contemporary Pacific』誌2000年秋号の特集「太平洋におけるアジア——パラオ共和国における移住労働者および観光」(Asia in the Pacific: Migrant Labor and Tourism in the Republic of Palau)が有益である。とくにフィリピン人労働者については、Alegado and Finin (2000) が基本的な文献の1つである。

10) コロールにおいても就業機会は少なく、とくに高等教育や専門教育を受けていない若年層にとっては限定的なため、就労機会を増やすために、タクシーの運転手のライセンスなどはパラオ人にのみ与えられた（遠藤 2002, 176-177）。

図6-2 パラオにおける外国人労働者（就労許可あり）に占めるフィリピン人の比率



(出所) Palau Statistical Yearbookより筆者作成。

られる職業が教師や行政官などの公務員に限定されていたことによる (Endo 1997, 25)。1994年に締結されたCOFAに基づき、パラオ人は原則としてアメリカへの自由な入国および就労が認められ、パラオ人の海外移住はさらに進んだ。

1970年代初めには、パラオ人の海外移住が人口の自然増を上回り、人口が減少傾向を示すようになったが、非パラオ人の移住の増加により、1980年代後半から人口増に転じた (遠藤 2002, 174-175)。16歳以上の労働力人口に占める島外出生者 (おもに外国人) の比率は、1980年 (総数6966人) は8.3% (579人) にすぎなかったが、1990年 (1万238人) には23.1% (7874人)、2000年 (1万4241人) には61.0% (8680人) へと増加した (Osman 2003)。高等教育を受けたパラオ人が、ホワイトカラー職や公務員を志向するようになった一方で、漁業、農業、建設業などの非熟練労働は非パラオ人労働者に依存している。

パラオにおける外国人労働者は、フィリピンのほか、中国、台湾出身者が多く、近年はバングラデシュ人の増加も著しい。図6-2は、パラオにおける外国人労働者 (就労許可あり) とフィリピン人の比率の推移を示したものである。フィリピン人労働者の比率は高く、外国人労働者の7割近くを占めていたが、2015年以降はフィリピン人労働者の増加に加えて、同時期に他の外国人 (主としてバングラデシュ人) も増えたため、フィリピン人の比率はやや低下している。2021年現在、パラオの人材・文化・観光・開発省 (Ministry of Human Resources, Culture,

Tourism and Development) が発表した統計年鑑によると、パラオで50種類の職業に従事する45カ国から構成される非居住者労働者は計5646人である。このうち、59.6%にあたる3367人がフィリピン出身で、次いでバングラデシュ人が973人で17.2%、中華人民共和国が692人で12.2%と続く。非居住者労働者の職業には、建設業およびその関連分野、家事手伝い、農業、サービス業、小売業などがある (Republic of Palau 2021, 70)。

2020年4月、パラオでは、コロナウイルスの世界的大流行を受けて、影響を受けた民間企業および家庭の両方を支援することを目的に、コロナウイルス・ワンストップ・ショップ法 (Coronavirus One Stop Shop Act: CROSS法) が制定され、弱者救済に向けた一連の緩和プログラムが進められた¹¹⁾。これは、2021年1月末までの8カ月間の運用を意図した時限立法で、総額2000万ドルの特別予算を計上したものである。本法により、パラオに居住するすべての失業者を対象に、失業者向けの臨時雇用プログラム、パラオ国立開発銀行 (NDBP) による融資プログラムを通じた民間部門の救済、低所得世帯のためのライフライン公共サービスプログラムなどが実施された。

結局、CROSS法の期限である2021年1月末までに支出された予算は1000万ドルであった。これは当初予想していた2000万ドルを下回るものだったため、本法の期限は21年度末まで延長されることになった。ただし、延長後は臨時雇用プログラムの対象範囲はパラオ人に限定され、外国人労働者はコロナ災害前の雇用主に戻り、雇用されることになった。また、外国人労働者の待遇についても変更があり、最低時給は3.50ドル、週20時間労働という枠が設定され、一人当たりの上限額も当初の月400ドルから280ドルに引き下げられた。

4-2. ゲストワーカーとしてのフィリピン人

(1) フィリピン人の就労が増えた要因

パラオにおいてフィリピン人の就労が増えたのは、どのような理由によるものであろうか。フィリピン側の事情としては、増加する人口と戦後の経済状況の悪化により、自国民が海外に活路を求めるようになったことがある (Nero, Murray

11) <https://www.palagov.pw/documents/rppl-no-10-57-the-coronavirus-relief-one-stop-shop/> 参照 (最終アクセス日: 2022年12月21日)。

and Burton 2000)。フィリピン人が、戦後の早い時期から漁業分野で働く労働者としてミクロネシアで就労していたことは、信託統治領の施政に関するアメリカ政府の報告書等で確認できる。

その後、フィリピン人の就労の拡大が最も顕著となったのは建設業である。すでに述べたように、戦後グアムでは、基地建設やインフラ整備にフィリピン人労働者が大量に雇用されたが、そのグアムをモデルとする形でパラオでも、病院や通信センターなどの建設事業にフィリピン人労働者が導入された。さらに、1967年の台風サリーで甚大な被害を受けた際、パラオ政府は、その復興事業を進めるにあたり、現地の建設会社にフィリピン人労働者を動員した (Alegado and Finin 2000)。

もうひとつの要因に観光業がある。グアムやサイパンで観光業が発展したのと同様に、パラオの観光産業も、外資系企業によるリゾートホテルなどの建設ブームにより、再びフィリピン人労働者の需要が高まり、1990年代以降に成長を遂げた (Alegado and Finin 2000, 360)。パラオの統計年鑑によれば、2000年の総人口が1万9129人であるのに対して、就労許可を有する外国人は6786人で、そのうち4139人がフィリピン人であった。

フィリピン人の多くは、ホテル等の従業員、教師、看護師など専門職の分野でも採用された (Alegado and Finin 2000)。また、1984年にはマニラーパラオ間で直行便の運航が開始され、就労目的の者も含めて多くのフィリピン人がパラオに来訪しやすくなったことが、パラオへのフィリピン人移住が活発化した一因であるとの指摘もある (Alegado and Finin 2000, 361)。

(2) 外国人雇用の法的枠組み

次に、パラオにおける外国人雇用に関する法規制を概観する。太平洋信託統治領は共通の「信託統治領法典」によって統治されており、パラオもそれを通じてアメリカ法の影響を受けている。パラオでは、おもに一時労働者として外国人を受け入れることが認められており、この受け入れは、「居住労働者保護法」(Protection of Resident Workers Act/ 30 Palau National Code s.101 [2005])に基づき定められている。一般に、就労目的の外国人の受け入れを認めている国においても、自国民の雇用を守るための規定を設けるのが通例となっているが、

居住労働者保護法においても、自国民雇用の優先が法律で謳われている。とくに、第102条は、パラオ共和国の経済の安定化のためには、国内労働市場においてパラオ市民労働者の雇用を優先することが不可欠であること、ならびに非市民労働者の雇用が、市民労働者の賃金や労働条件を損なわないことが公共の利益に資することが定められている（第102条）。同様に、第121条では、有資格かつ就労可能な居住労働者は、国内のあらゆる産業または職業分野で、優先的に雇用されると規定されている。

他方、非居住者労働者については、居住者労働者の労働力を補う場合にのみ雇用されるとする（第121条）。この定義規定によれば、「非居住労働者」とは、就労可能なパラオ市民または永住権を認められた移民外国人以外の者をさす（第103条(f)）。他方、「居住労働者」とは、就労可能なパラオ市民または専門的、管理的または経営的立場に立って就労することを目的とした永住権を認められた移民外国人をいう（第103条(g)）。

居住労働者保護法は、就労が認められる外国人労働者のもう1つのカテゴリーとして、「90日を超えない期間に限ってパラオに呼ばれる一時被用者（Temporary Employee）」を認め、非居住労働者に関する規定が適用されないと定める（第121条(a)）。その場合、一時雇用の延長は認められるが、180日を超えることはできない（第121条(b)(c)）。また、最低賃金は1時間2.50米ドルと定められているが、これは就労許可（Work Permit）に基づく雇用には適用されない（第125条）。さらに、最低賃金規定を遵守しない雇用者は、1つの違反ごとに500ドルの支払いを伴う民事罰の対象となる（第125条）。

非居住労働者の扶養家族の同伴については、年間所得が1万5000米ドル以上で、かつ雇用主が扶養家族入国許可の申請に同意することが条件とされる（第173条）。非居住労働者は、所定の雇用者以外の就労が禁止され（第169条）、雇用主の変更が認められないため、この点は外国人労働者に不利な規定となっている。

このほか、外国投資法（Foreign Investment Act/ 28 Palau National Code s.101 [2005]）においても、パラオ人の優先的雇用、地元資本の保護、一定業種への投資禁止¹²⁾、外国人による土地所有の禁止といった規定のほか、外国人雇用に関する規定が含まれている。外国投資法の目的は、パラオ市民および地場企業を保護するものであり（同s.105）、外国企業による土地所有禁止規定に基づき、

外資系企業によって島の経済が支配されないための措置をとることが定められている。パラオの市場に参入する外国企業は50万米ドル以上の投資をするか、または全雇用者の20%以上をパラオ人とするかの、いずれかの要件を満たさなければならない（同s.106）。パラオ商務貿易省は、外国人労働者の雇用申請書を受け取ると、30日の間、新聞やラジオを通じてパラオ人に求人情報を公示しなければならない。公示期間中にパラオ人からの応募がなく、雇用期間、雇用条件等を勘案して、外国人を雇用する方がパラオに利益をもたらすと判断された場合にのみ、一定期間後に外国人労働者の採用が認められる（同s.107）。

（3）フィリピン側の規制との関係

フィリピンは、自国民の海外就労の促進に積極的である一方、自国民労働者の海外での待遇改善や保護にも取り組んできた。そのなかで、フィリピン当局は、パラオにおけるフィリピン人の就労にはいくつかの課題があると捉えている。

フィリピン人労働法典および「1995年移住労働者・在外フィリピン人法」（Migrant Workers and Overseas Filipinos Act of 1995; 共和国法第8042号）は、フィリピン人の海外就労を規定する基本法で、労働雇用省（Department of Labor and Employment: DOLE）所管のフィリピン海外雇用局（Philippine Overseas Employment Agency: POEA）は本法に基づき、フィリピン人の海外就労を管轄してきた。フィリピンでは、民間事業者による求人・あっせんが認められているが、POEAはその求人事業者（リクルーター）の登録・認可のほか、契約内容の規制などを行っている。そうしたなかで、パラオとの関係では、次の2点が課題となっている。

第1に、POEAは、ある国におけるフィリピン人の労働環境・待遇等に問題がある場合に、当該国へのフィリピン人労働者の派遣を停止する措置をとることができる。パラオについては、POEAは、現地での労働者の保護に問題があると判断し、2005年に家事労働（Household Service Worker）の派遣停止が決定された。2017年12月時点のPOEA資料では、その派遣禁止がまだ維持されていることが

12) たとえば、卸小売業、バス・タクシー・レンタカーなどの陸運業、お土産販売、観光ガイド、水上移動サービス、旅行代理店業務といった観光関連業種については、パラオ人、またはパラオ人が経営する企業にのみ経済活動が認められる（同s.105）。

確認できた¹³⁾。

第2には、違法なリクルートが横行していることである。フィリピン人の海外就労は、POEAが認証・登録した事業者のみが行うことができ、それ以外の事業者による求人・あっせんは違法となる¹⁴⁾。しかし、これはフィリピン側の事情であり、パラオ国内法に従っているかぎりは違法とみなされることはない。POEAは、パラオ外務省および法執行機関と協力し、違法な人材派遣に関与している疑いのある人材派遣会社を調査している。2022年2月、在パラオ・フィリピン名誉領事は、求人情報が存在しないにもかかわらず、偽造した一時的なビザや就労許可証などを発行し、報酬として1000米ドルを徴収するという詐欺事件が発生したことを発表した。これを受けて、POEAは同庁の公式ウェブサイトを通して、海外での就労を希望するフィリピン人労働者に対し、直接雇用の求人情報の真偽をフィリピン海外労働事務所（Philippine Overseas Labor Office: POLO）で確認することを徹底し、違法な人材派遣や人身売買の被害に遭わないよう、細心の注意を払うように勧告している¹⁵⁾。こうした状況を改善すべく、フィリピン政府とパラオ政府が、二国間の労働協定の締結のための協議を開始したことが報道されたが¹⁶⁾、現在までに成立していない。

他方、フィリピン政府は、北マリアナ諸島を含むフィリピン人労働者を受け入れる主要な国・地域との間で、同様の協定をすでに締結している。フィリピン政府が進める労働協定の多くは、DOLEを一方の当事者として、相手国の労働担当行政機関と締結する行政協定で、了解覚書（Memorandum of Understanding: MOU）または合意覚書（Memorandum of Agreement）といった名称が用いられる。たとえば、DOLEと北マリアナ諸島労働移民省（Department of Labor and Immigration）との間に締結されたMOU（1994年締結、2000年改正）には、「労働、

13) 2017年12月1日付の制限市場リスト（List of Restricted Market）では、①平和秩序の不安定（アフガニスタン、イラクなど11カ国）、②経済状況・雇用条件、③遵守状況未確認（12カ国）の3つに分かれるが、②でパラオ1カ国（家事労働の派遣停止）が指定されている。

14) 認証を受けた事業者が不正行為を行う場合もあり、その場合は認証・登録が廃止される。

15) 2022年2月11日付のフィリピン海外雇用庁のニュースリリース参照（https://www.dmw.gov.ph/archives/news/2022/NR_2022%20February_POEA%20warns%20public%20vs%20fake%20jobs%20in%20Palau.pdf 最終アクセス日: 2022年12月21日）。

16) 2018年10月2日付のIsland Times参照（<https://islandtimes.org/palau-ph-draft-mou-to-ease-application-of-ofws-bound-for-palau/> 最終アクセス日: 2022年12月21日）。

雇用および人材育成の分野での協力の促進および強化」(第1条),「雇用関係および労働行政の改善のため,労働問題についての定期的な連絡,評価,情報交換」(第2条),「フィリピン国民の雇用の許容と必要な人材提供の協力」(第3条),「フィリピン人労働者の雇用契約の条件の遵守の執行と質の高いフィリピン人労働者の確保」(第4条)といった項目が含まれている。こうした労働協定の締結は,パラオで就労するフィリピン人労働者を保護するための重要な鍵となるだろう。

なお,フィリピンにおいては,2022年にPOEAを格上げする形で移民労働者省(Department of Migrant Workers)が創設され,POEAやDOLEに関わる行政事務がDMWへの移行過程にある。これにより,従来,POEA,DOLEが管轄していた事項が,DMWに置き換わることになる。

4-3. 自由連合協定との関係

(1) 自由連合協定

これらのことをふまえて,自由連合協定との関係について確認する。すでにみたように,グアムや北マリアナ諸島における就労は,フィリピン人をはじめとする外国人にとってアメリカの永住資格,さらには市民権を取得する経路となり得る。多くの場合,彼らはグアムや北マリアナ諸島における就労を通じて,アメリカの永住資格または市民権を取得した後,アメリカの他の地域へ移住する。このようにフィリピン人などの外国人移民にとって,ミクロネシアのアメリカ領における就労は,いわば踏み台として位置づけることができるだろう。

同様に,フィリピン人をはじめとする外国人が,パラオなどのFASへ移住する動機のひとつとして,FASでの就労が,COFAを利用したアメリカ移住の足がかりとなり得ると指摘されることがある。1989年には同じくFASであるマーシャル諸島が協定上の特権を乱用し,アメリカへの移住・就労が可能となる自国のパスポートを高値で販売するという事例もあった(松島 2007, 199)。ただし,このような状況においても,COFA市民としての移民には一定の制度上の制約がある。

その制約とはCOFA市民は,一定の場合を除いてビザなしでアメリカ国内に入国,居住,就労することを認められるものの,アメリカの市民権を付与されることはない。たとえば,パラオとのCOFA第141条では,パラオの市民が「合衆国およびその領域ならびに属地において非移民(Non-immigrant)として,適法

に従事し、および居住を確立することができる」と定められている（第141条(a)）。しかし、アメリカ法上、市民権を取得することができるのは適法永住居住者（LPR）のみに付与され、非移民たる地位ではアメリカの市民権を取得できない。パラオ市民には帰化に必要とされる住居を構える権利や、外国人親族のために申請する権利は付与しないことが明記されている（第141条(c)）。ただし、これは、COFA市民がアメリカ国内の雇用などを通じてLPRの地位を取得し、アメリカ市民となることを妨げるものではなく、COFAによらない別の方法で市民権を取得することは認められている。パラオの帰化した市民には、「当該帰化を得た後5年以上実際に居住し、かつ実際の居住証明書の保持」が求められており、COFA上の権利の取得に制限が設けられている（第141条(a)(3)）。

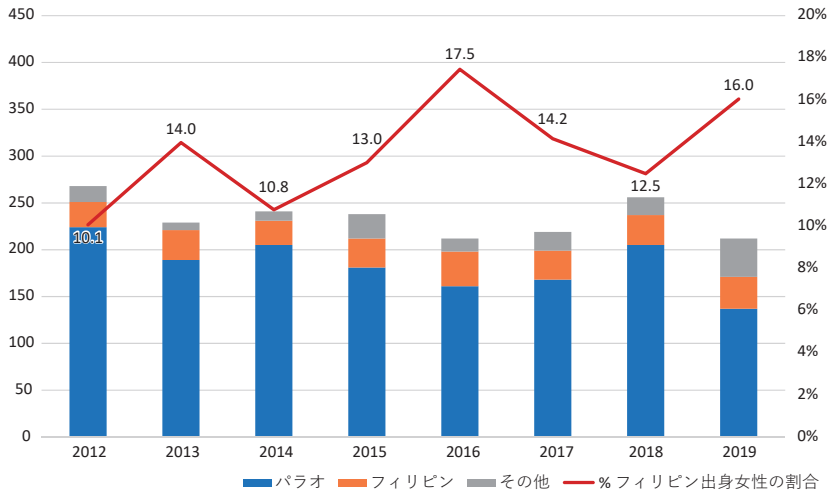
また、アメリカは市民権取得に出生地主義を採用しているため、アメリカで生まれたCOFA市民の子はアメリカ市民権を取得する。これが、パラオをはじめとするCOFA市民のアメリカへの移住が進む大きな理由となっている。

(2) パラオの市民権・帰化規定

外国人移民がパラオに帰化し、市民権を取得することで、COFA市民としてアメリカへの移住が認められると考える人もいるかもしれない。しかし、パラオの法律の規定では、外国人の第1世代がパラオに帰化し、パラオの市民権を取得する可能性はほぼ認められていないようである。これは、パラオが市民権取得および帰化について、血統主義を採用していることによる。パラオ人の外国人配偶者にも、帰化の可能性は認められていないが、パラオ人とフィリピン人の夫婦の子はパラオ市民権を取得するため、COFA市民としてアメリカへの移住が認められることになる。

パラオ憲法は、出生による市民とは、親の一方または両方がパラオ市民である者と定義している（憲法第3条2節）。パラオは伝統的に母系制を採用しているが、法律上は父母の区別はない。また、市民権法（Citizenship Act: パラオ法典第28編第1章）によれば、「パラオ人を祖先とすると認められた」(of recognized Palauan ancestry) 両親の一方または両方から生まれた者だけが帰化市民となる資格を有する（第132条）。なお、COFA上の特権を享受するためには、帰化後少なくとも5年以上の（パラオでの）居住が必要とされている。これは、COFA市民として

図6-3 パラオで出生した子の母親の出身地



(出所) Palau Statistical Yearbookより筆者作成。

アメリカに移住するためだけにパラオに帰化するような濫用を抑制するための規定である。

一般に人口の少ない島嶼国における移民の増加は、国家や社会に大きな影響を与える。フィリピン人などが外国人移民の急激な増加は、パラオ社会にも影響を与えつつある。Pierantozzi (2000) は、外国人労働者の増加が十分な規制がないままに急激に起こり、島の限られた資源の利用と伝統的な生活が脅かされたことで、政府が規制の導入を急いだ点を指摘している。先行研究で注目されてきた現象のひとつに、住み込み家事労働者として働くフィリピン人女性の増加がある。たとえば、フィリピン人女性が家庭内にいることで子の教育へ影響を与えることや、就労をきっかけにフィリピン人女性とパラオ人男性との婚姻が増えていることなどが指摘されている (Pierantozzi 2000; Alegado and Finin 2000)。そのような婚姻の件数を示す統計は入手できなかったが、ここでは参考指標として、パラオで出生した子の母親の出身地を示す統計を示しておきたい (図6-3)。この統計によれば、フィリピン人女性による出産が10%以上を占めている。外国人労働者の家族の帯同が現在よりも認められていた時期もあるため、父親がフィリピ

ン人または他の外国人である場合も含み得るが、この統計にはフィリピン人女性とパラオ人男性の婚姻が多く含まれているのではないかと推測される。この問題についてのさらなる検討は、今後の課題としたい。

■ おわりに

本章では、太平洋島嶼地域への域外からの移民の事例として、ミクロネシアのグアム、北マリアナ諸島、パラオにおいてフィリピン人移民が拡大した背景や政策的・制度的な要因について比較検討を行った。ミクロネシアに広がるアメリカ領および自由連合協定国（FAS）へのフィリピン人の移住は、アメリカの移民政策や移民法の変化に強く影響を受けながら進んできたが、その表れ方は各地域によって異なっている。

グアムでは、戦後のアメリカ軍による基地拡張やインフラ整備のために大量のフィリピン人が一時労働者として動員されたことが、移民の拡大の発端となった点が特徴的であり、「移住の軍事化」のひとつの形態といえよう。フィリピン人はグアムでも市民となる途を閉ざされていたが、アメリカの移民法改革は、グアムに住むフィリピン人が永住権およびアメリカ市民権を取得することを可能にした。

1976年にアメリカ領となった北マリアナ諸島は、当初は独自の移民政策を採用することを認められ、1980～1990年代のこの地域における観光業や縫製産業の急速な発展は、連邦政府よりも緩やかな基準のゲストワーカー・プログラムによって可能となった面がある。しかし、このプログラムに伴う劣悪な就労条件などへの批判が内外から高まるようになると、北マリアナ諸島は「特権」を失い、連邦の移民政策や法律の影響をより強く受けるようになった。グアムの場合とは異なり、すべての移民に永住権を与える措置はとられていないため、長期間就労した移民の地位については、今なお課題として残されている。

パラオは、独立国として外国人の移住や帰化に制限的な政策と法を堅持している。しかし、外国人移民への依存が急速に進むなか、COFAの下での自国民の積極的な海外移住とあいまり、伝統的な生活や社会の変化が進みつつある。他方、

制度上は、外国人移民がパラオに帰化することは難しいため、COFAがパラオで就労するための誘引となっているかどうかは明確ではない。

一時労働者としての外国人の受け入れが島嶼地域において選好される理由のひとつに、移民の増加を抑制し、伝統的な生活や文化を維持したいという思いがある。しかし、移民国家アメリカの一翼を担うグアムや北マリアナ諸島は、先住民であるチャモロ人やカロリン人の数的優位を維持することはできず、多様な市民で構成される社会へと変容しつつある。そのなかでもアメリカ市民としてフィリピン出身者の存在感が増し、政治的な発言力も強くなっている¹⁷⁾。覇権国家アメリカの成長と呼応するかのように移住を進めてきたフィリピン人移民の台頭は、ミクロネシアのアメリカ化を象徴するものといえよう。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 遠藤央 2002.『政治空間としてのパラオ——島嶼の近代への社会人類学的アプローチ』世界思想社。
 大沢秀介 2016.「移民と憲法問題——司法は移民規制についてどこまで判断できるか？」『アメリカの憲法問題と司法審査』成文堂, 1-35。
 柏木宏 1991.『アメリカの外国人労働者』明石書店。
 貴堂嘉之 2018.『移民国家アメリカの歴史』岩波書店。
 小林泉 1994.『アメリカ極秘文書と信託統治の終焉——ソロモン報告・ミクロネシアの独立』東信堂。
 堤未果 2008.『ルポ 貧困大国アメリカ』岩波書店。
 中野聡 2007.『歴史経験としてのアメリカ帝国——米比関係史の群像』岩波書店。
 前川啓治 2005.「チャモロ——チャモロはミクロネシア人か、アメリカ人か」綾部恒雄監修, 前川啓治・棚橋訓編『オセアニア（講座世界の先住民族——ファースト・ピープルの現在）』明石書店。
 松島泰勝 2007.『ミクロネシア——小さな島々の自立への挑戦』早稲田大学出版部。
 矢崎幸生 1999.『ミクロネシア信託統治の研究』御茶の水書房。
 山口誠 2007.『グアムと日本人——戦争を埋立てた楽園』岩波書店。
 山本吉宣 2006.『「帝国」の国際政治学——冷戦後の国際システムとアメリカ』東信堂。
 渡辺将人 2016.『アメリカ政治の壁——利益と理念の狭間で』岩波書店。

17) ハワイでは人口の多い日系人政治家の役割が顕著であったが、フィリピン系の増加に伴い、その支持を集めることが日系人政治家にとって課題になっていることが指摘される（渡辺 2016, 158-160）。

〈英語文献〉

- Agoncillo, Teodoro A. 1960. *Malolos: The Crisis of the Republic*. Quezon: University of the Philippines.
- Alegado, Dean and Gerard Finin 2000. "Exporting People: The Philippines and Contract Labor in Palau." *The Contemporary Pacific* 12(2): 359-370.
- Campbell, Bruce L. 1987. "The Filipino Community of Guam, 1945-1975." Master thesis, University of Hawai'i (https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/21150/1/Campbell_1987.pdf 最終アクセス日: 2022年12月28日).
- Choy, Catherine Ceniza 2003. *Empire of Care: Nursing and Migration in Filipino American History*. Quezon: Ateneo de Manila University Press.
- 2007. "Philippines." *The New Americans: A Guide to Immigration since 1965*, edited by Mary C. Waters, Reed Ueda and Helen B. Marrow, Cambridge: Harvard University Press.
- Diaz, Vicente M. 1995. "Bye bye Ms. American Pie: The Historical Relations between Chamorros and Filipinos and the American Dream." *ISLA: A Journal of Micronesian Studies* 3(1): 147-160.
- Endo, Hisashi 1997. "The Meaning of Palauan Population Movement: An Analysis of Life Histories." *JCAS Symposium Series* 3: 25-43.
- Flores, Alfred Peredo 2015. "'No Walk in the Park': US Empire and the Racialization of Civilian Military Labor in Guam, 1944-1962." *American Quarterly* 67(3): 813-835.
- Hill, Dorothy E. 2011. "Guest Worker Programs are No Fix for Our Broken Immigration System: Evidence from the Northern Mariana Islands." *New Mexico Law Review* 41(1): 131-192.
- Liu, John M., Paul M. Ong and Carolyn Rosenstein 1991. "Dual Chain Migration: Post-1965 Filipino Immigration to the United States." *International Migration Review* 25(3): 487-513.
- Mercene, Floro L. 2007. *Manila Men in the New World: Filipino Migration to Mexico and the Americas from the Sixteenth Century*. Quezon City: University of the Philippines Press.
- Navarro, Atoy M. 1999. "Philippines-Marianas Relations in History: Some Notes on Filipino Exiles in Guam." *Asian and Pacific Migration Journal* 8(1/2): 117-130.
- Nero, Karen L, Fermina Brel Murray and Michael L Burton 2000. "The Meanings of Work in Contemporary Palau: Policy Implications of Globalization in the Pacific." *Contemporary Pacific* 12(2): 319-348.
- Osman, Wali M. 2003. *Republic of Palau Economic Report 2003*. Honolulu: Bank of Hawaii/East-West Center (<https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/osmanpalaueconomicreport2003.pdf> 最終アクセス日: 2022年12月27日).
- Pierantozzi, Sandra S 2000. "Palauans and Guest Workers: An Opinion Paper." *Contemporary Pacific* 12(2): 349-358.
- Republic of Palau, Bureau of Budget and Planning, Ministry of Finance 2021. *2021 Statistical Yearbook* (<https://www.palaugov.pw/wp-content/uploads/2022/07/2021-Statistical-Yearbook.pdf> 最終アクセス2022年12月21日).
- Serrano, Susan K. 2014. "The Human Costs of Free Association: Socio-Cultural Narratives and the Legal Battle for Micronesian Health in Hawai'i." *John Marshall Law Review* 47(4), 1377-1400.
- Sohoni, Deenesh 2007. "Unsuitable Suitors: Anti-Miscegenation Laws, Naturalization Laws, and the

- Construction of Asian Identities.” *Law & Society Review* 41(3): 587-618.
- Sparrow, Bartholomew H. 2006. *The Insular Cases and the Emergence of American Empire*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Teodoro, Noel V. 1999. “*Pensionados* and Workers: The Filipinos in the United States, 1903-1956.” *Asian and Pacific Migration Journal* 8(1/2): 157-178.
- Villazor, Rose Cuison 2015. “Citizenship for the Guest Workers of the Commonwealth of the Northern Mariana Islands.” *Chicago-Kent Law Review* 90(2): 525-562.

©Izumi Chibana and Shinya Imaizumi 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>



太平洋島嶼地域における 人の移住の概況

今泉 慎也

本章は、本書を読む上での参考資料として、主として国連経済社会局（UNDESA）の統計データを使って太平洋島嶼地域における人の移住の概況を示すものである。序章で示したように、太平洋島嶼地域における人の移住は、次の3つのパターンに分けて考察するのが有益である。第1に、太平洋島嶼地域から域外諸国、とくにオーストラリア、ニュージーランド、アメリカへの移住、第2に、太平洋島嶼諸地域内の移住、第3に、就労などを目的とする中国人、フィリピン人など域外諸国から太平洋島嶼地域への移住である。

1 移住する太平洋島嶼地域の人びと

太平洋島嶼地域の人びとの移住が多いことはよく知られているが、実際には、どのような国・地域に移住しているのであろうか。資料表1は、UNDESAのデータにより、「オーストラリア、ニュージーランドを除くオセアニア」出身の移民（ストック）の受け入れ先を地域別に示したものである。コロナ禍の影響が始めている2020年段階においても、太平洋島嶼地域出身の移民総数は約56万5000人で、そのうち約32万人（56.6%）がオーストラリア、ニュージーランドに居住し、北アメリカの約15万7000人（27.8%）がこれに続く。太平洋を囲むように並ぶ先進国・移民国家であるアメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドは太平洋島嶼地域からの主要な移住先となっていることがわかる。

また、太平洋島嶼国から他の太平洋島嶼国への移住（域内移住）は約7万人（12.3

%)である。このなかにはグアム、北マリアナ諸島、アメリカ領サモアなどのアメリカ領、ニューカレドニアなどのフランス領への移住が含まれている。これら地域は、島嶼地域に存在する身近な「アメリカ」「フランス」であり、雇用や教育の機会が多いことなどを理由に、周辺の島嶼国や域外国からの移民を引き付けている。

資料表2は、太平洋島嶼国出身の移民数の推移を出身国・地域別に示したものである。1990年から2020年の30年間で移民数はほぼ倍増している。2020年の構成比を見ると、フィジーが41.4%でもっとも多く、サモア24.0%、トンガ13.2%がこれに続く。とくにフィジーからの移民の増加が顕著である。

資料表3は、同様にUNDESAのデータで、主要な太平洋島嶼国出身の移民数を受入国・地域別に示したものである。どの国からどの国へと移住しているか人の流れを確認することができる。特定の国からの移民が特定の国に集中している場合があることが確認できる。たとえば、カナダではフィジーからの受け入れが多いことが特徴的である。また、メラネシアから南アジアへの移住はフィジーからのもので、インド系住民が多いと考えられる。本書で示すように、移住先の選択には二国間の歴史的・経済的関係や移住者のネットワークの存在などの要因が影響を与えていると考えられる。

いくつかの太平洋島嶼国では、海外への移住が進んだ結果、海外に居住している自国民の比率が高まっている。この傾向が顕著な国としては、サモア、トンガ、ツバル、フィジー、パラオが挙げられる。資料表4は、移民として海外に居住する自国民の総人口に占める比率を示したものである。たとえば、トンガの場合、国民の過半数が海外に居住する国として注目されているが、近年、その傾向はさらに進み、2020年には7割を超えている。なお、外国人移民が多い国では、分母を総人口とするか、自国民（このデータでは総人口から国内の外国人移民を除いたもの）とするかで比率が変わってくることは注意が必要である。たとえば、外国人労働者が多いパラオでは、国内に居住する自国民を分母とすると、比率は14.7%から20.4%に上昇する。

2 送 金

移住の目的は多様であるが、海外就労を目的とする短期の移住者は、家族を同伴しない場合も多く、本国に残した家族・親類への送金を行うことが多い。他方、移民の海外からの送金は、産業に乏しく経済規模の小さい島嶼国にとっては重要な財源である。

資料表5は、主要な太平洋島嶼国の海外からの送金額の推移と、名目GDP比を示したものである。なお、ナウルの海外送金のデータがないため、2018年におけるGDP比を示した。トンガでは送金額はGDP比で35.17%に達し、移民からの送金の寄与度がきわめて高いことが確認できる。また、パラオやマーシャル諸島でも10%を超えている。

3 太平洋島嶼地域に移住してくる人びと

太平洋島嶼国・地域は、送出国であると同時に、就労などを目的とする多くの外国人を受け入れている。資料表6は、太平洋島嶼国・地域に居住する外国からの移民（ストック）の推移、ならびに2020年における総人口に占める移民の比率、移民のうち女性の比率を示したものである。移民数には、中国人・フィリピン人など就労などを目的とする外国人の移民、太平洋島嶼地域内での移動を含んでいる。移民の受け入れは、オーストラリア、ニュージーランドに加えて、アメリカ領のグアム、北マリアナ諸島、アメリカ領サモア、フランス領ポリネシア、ニューカレドニア、ニュージーランドとの自由連合関係にあるクック諸島、ニウエ、トケラウなどで顕著である。独立国としてはパラオの外国人の受け入れの比率の高さが顕著である。外国人移民における女性の比率にはばらつきが見られるが、受入国における就労や労働環境等の違いが反映していることが予想される。

資料表7は、太平洋島嶼地域における域外からの移住者を出身国・地域別に示したものである。オーストラリア、ニュージーランドを除くオセアニアにおける移住者約31万3000人のうち、3分の1は北アメリカ、ヨーロッパからの移住者

である。これはアメリカ領およびフランス領等の地域が含まれていることが反映していると考えられる。太平洋島嶼地域における就労を目的とするフィリピン、中国、インドネシアなどの東・東南アジア出身者は約8万2000人（26.4%）である。

他方、約7万人（22.3%）は太平洋島嶼地域出身者であるが、その内訳をみるとポリネシア、ミクロネシア出身者が多く、人口規模で相対的に大きいメラネシアから他の島嶼国・地域への移住・就労がまだ低い水準にあることが示唆される。なお、太平洋島嶼地域内の移住の傾向については、資料表4で部分的に確認することができる。

資料表1 太平洋島嶼地域出身の移民数(地域別, 2020年)

受入地域		出身地域				
		オセアニア(AU, NZを除く)				AU, NZ
		合計	メラネシア	ミクロネシア	ポリネシア	
全世界		565,281	256,021	50,998	258,262	1,404,924
北アメリカ		156,994	78,579	22,159	56,256	186,631
ヨーロッパ		14,313	11,153	705	2,455	382,723
AU, NZ		319,996	152,722	4,096	163,178	696,555
オセアニア(AU, NZを除く)	合計	69,783	12,567	22,707	34,509	21,372
	メラネシア	22,223	6,570	1,051	14,602	15,282
	ミクロネシア	22,808	826	21,575	407	188
	ポリネシア	24,752	5,171	81	19,500	5,902
アジア		1,948	842	1,106	0	99,777
アフリカ		2,068	146	82	1,840	12,415
ラテンアメリカ・カリブ		179	12	143	24	5,451

(出所) UNDESA, International Migrant Stock 2020より筆者作成(<https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock> 最終アクセス日: 2022年12月25日年月日)。

(注) AU: オーストラリア, NZ: ニュージーランド。

資料表2 太平洋島嶼地域出身の移民数の推移(出身国・地域別)

	1990	1995	2000
オセアニア(AU,NZを除く)	272,517	313,061	375,176
メラネシア	104,497	123,300	150,371
フィジー	90,161	106,488	131,908
ニューカレドニア(フランス領)	4,148	4,600	4,941
パプアニューギニア	3,107	4,059	4,552
ソロモン諸島	2,212	2,542	2,728
バヌアツ	4,869	5,611	6,242
ミクロネシア	21,460	29,154	39,034
グアム(アメリカ領)	1,375	1,614	2,797
キリバス	4,053	4,246	3,991
マーシャル諸島	1,426	4,154	6,976
ミクロネシア連邦	7,713	12,138	16,914
ナウル	1,419	1,511	1,593
北マリアナ諸島(アメリカ領)	2,517	2,647	2,765
パラオ	2,957	2,844	3,998
ポリネシア	146,560	160,607	185,771
アメリカ領サモア	2,041	2,638	3,186
クック諸島	17,485	17,009	19,478
仏領ポリネシア	3,132	3,738	4,300
ニウエ	5,858	5,571	5,749
サモア	74,861	81,952	94,541
トケラウ	1,684	1,810	2,061
トンガ	32,665	38,208	46,444
ツバル	2,350	2,738	2,611
ウォリス・フツナ諸島	6,484	6,943	7,401

(出所)資料表1に同じ。

(注) AU: オーストラリア, NZ: ニュージーランド。

2005	2010	2015	2020	構成比(2020)
407,138	441,903	495,220	565,281	100.0%
177,020	204,278	229,769	256,021	45.3%
157,045	183,607	208,568	233,856	41.4%
5,219	5,377	5,584	5,839	1.0%
4,493	4,231	4,980	4,810	0.9%
2,999	3,371	3,886	4,270	0.8%
7,264	7,692	6,751	7,246	1.3%
39,932	39,030	41,950	50,998	9.0%
2,535	2,209	2,132	2,213	0.4%
4,021	3,565	4,127	5,103	0.9%
6,654	6,492	7,625	10,886	1.9%
18,346	19,404	20,633	24,945	4.4%
1,869	2,130	2,267	2,454	0.4%
2,725	2,611	2,607	2,741	0.5%
3,782	2,619	2,559	2,656	0.5%
190,186	198,595	223,501	258,262	45.7%
2,588	2,157	1,961	1,832	0.3%
19,580	20,556	21,555	21,106	3.7%
2,717	1,550	1,978	2,157	0.4%
5,291	5,347	5,348	5,186	0.9%
99,230	104,820	116,855	135,732	24.0%
2,090	2,168	2,171	2,112	0.4%
48,337	51,521	59,203	74,550	13.2%
2,917	3,011	3,203	3,670	0.6%
7,436	7,465	11,227	11,917	2.1%

資料表3 太平洋島嶼地域出身の移民と対総人口比(出身国・地域別, 2020年)

出身国・地域	在外 自国民 (A)	男性 (B)	女性 (C)
オセアニア	1,970,205	967,645	1,002,560
オセアニア(AU/NZ除く)	565,281	273,803	291,478
AU・NZ	1,404,924	693,842	711,082
オーストラリア(AU)	598,765	287,109	311,656
ニュージーランド(NZ)	806,159	406,733	399,426
メラネシア	256,021	121,526	134,495
フィジー	233,856	110,816	123,040
ニューカレドニア(仏領)	5,839	2,855	2,984
パプアニューギニア	4,810	2,353	2,457
ソロモン諸島	4,270	2,072	2,198
バヌアツ	7,246	3,430	3,816
ミクロネシア	50,998	25,179	25,819
グアム(アメリカ領)	2,213	1,007	1,206
キリバス	5,103	2,495	2,608
マーシャル諸島	10,886	5,315	5,571
ミクロネシア連邦	24,945	12,361	12,584
ナウル	2,454	1,214	1,240
北マリアナ諸島(アメリカ領)	2,741	1,401	1,340
パラオ	2,656	1,386	1,270
ポリネシア	258,262	127,098	131,164
アメリカ領サモア	1,832	924	908
クック諸島	21,106	10,453	10,653
仏領ポリネシア	2,157	1,187	970
ニウエ	5,186	2,555	2,631
サモア	135,732	66,671	69,061
トケラウ	2,112	1,068	1,044
トンガ	74,550	36,751	37,799
ツバル	3,670	1,816	1,854
ウォリス・フツナ諸島	11,917	5,673	6,244

(出所) 資料表1に同じ。

(注)「在外自国民」は移民として海外に居住する者,「国内自国民」は総人口から国内に居住する外国人移民を除いたもの数とした。AU: オーストラリア, NZ: ニュージーランド。

女性比率 (C/A)	総人口 (D)	対総 人口比 (A/D)	国内 自国民 (E)	対国内 自国民 (A/E)
50.9%	42,677,809	4.6%	33,297,156	5.9%
51.6%	12,355,695	4.6%	12,042,626	4.7%
50.6%	30,322,114	4.6%	21,254,530	6.6%
52.0%	25,499,881	2.3%	17,814,021	3.4%
49.5%	4,822,233	16.7%	3,440,509	23.4%
52.5%	11,122,990	2.3%	10,998,917	2.3%
52.6%	896,444	26.1%	882,357	26.5%
51.1%	285,491	2.0%	212,350	2.7%
51.1%	8,947,027	0.1%	8,915,959	0.1%
51.5%	686,878	0.6%	684,358	0.6%
52.7%	307,150	2.4%	303,893	2.4%
50.6%	548,927	9.3%	430,067	11.9%
54.5%	168,783	1.3%	88,311	2.5%
51.1%	119,446	4.3%	116,320	4.4%
51.2%	59,194	18.4%	55,896	19.5%
50.4%	115,021	21.7%	112,189	22.2%
50.5%	10,834	22.7%	8,633	28.4%
48.9%	57,557	4.8%	35,714	7.7%
47.8%	18,092	14.7%	13,004	20.4%
50.8%	683,778	37.8%	613,642	42.1%
49.6%	55,197	3.3%	31,589	5.8%
50.5%	17,564	120.2%	12,985	162.5%
45.0%	280,904	0.8%	250,823	0.9%
50.7%	1,618	320.5%	1,030	503.5%
50.9%	198,410	68.4%	194,389	69.8%
49.4%	1,350	156.4%	112	1885.7%
50.7%	105,697	70.5%	101,955	73.1%
50.5%	11,792	31.1%	11,553	31.8%
52.4%	11,246	106.0%	9,206	129.4%

資料表4 太平洋島嶼国出身の移住者の受入国・地域(2020年)

受入国・地域	フィジー	バプアニューギニア	ソロモン諸島	バヌアツ	キリバス	マーシャル
全世界	233,856	4,810	4,270	7,246	5,103	10,886
オセアニア	147,865	2,289	3,768	6,062	4,741	435
AU・NZ	145,131	1,618	2,627	1,592	3,102	52
オセアニア(AU/NZを除く)	2,734	671	1,141	4,470	1,639	383
オーストラリア	80,860		2,627	1,592	795	52
ニュージーランド	64,271	1,618			2,307	
アフリカ	54	82	10		1	4
南アフリカ	53	68				
ギニア	1	14	10			
ラミ・カリブ	2	1	1	8	108	
ヨーロッパ・北アメリカ	85,155		491	1,176	253	10,447
ヨーロッパ	7,061	2,125	491	1,176	253	5
イギリス	6,397	1,428	425	181	222	
フランス	177		2	843	8	
ロシア						
北米	78,094	251			0	10,442
アメリカ合衆国	51,535					10,442
カナダ	26,559	251				0
アジア	780	62				
インド	779					
フィリピン		62				
メラネシア	418	617	1,060	4,181	1,051	
バプアニューギニア	83		220	98		
フィジー			718	186		
ソロモン諸島	100	549		64	258	
バヌアツ	235	68	122			
ニューカレドニア				3,833		
ミクロネシア	753		73			383
ナウル	105		73		241	
ミクロネシア連邦						92
グアム						246
北マリアナ諸島						45
キリバス	531					
マーシャル諸島	117			289	275	
ポリネシア	1,563	54	8		72	
クック諸島	527	18				
トンガ	470					
ツバル	55				62	
サモア	110	36	8	12	10	
アメリカ領サモア	332					
仏領ポリネシア				210		
ニウエ	39					
ウォリス・フツナ				67		
トケラウ						

(出所)資料表1に同じ。AU: オーストラリア, NZ: ニュージーランド。

出身国						
ナウル	ニウエ	パラオ	トケラウ	トンガ	ツバル	サモア
2,454	5,186	2,656	2,112	74,550	3,670	135,732
2,380	5,162	2,385	2,112	44,401	3,025	107,370
785	5,141		2,008	41,567	2,117	90,701
1,595	21	2,385	104	2,834	908	16,669
785	1,054		720	13,236	214	32,754
	4,087		1,288	28,331	1,903	57,947
40	23	7		932		25
24	23					
16		7		932		25
	1	25			4	
		204		29,217	641	28,337
34		204		509	641	980
18				273		319
		28		107	1	18
					580	
				28,708		27,357
				28,559		27,186
				149		171
		35				
		35				
				1,418	420	302
				26		
				1,362	420	302
				30		
1,586		2,385		17	348	20
					37	
		286		17		20
		1,531				
		568				
1,586					311	
9	21		104	1,399	140	16,347
	17					9
						217
5						2
4	4		85	60	58	
			19	1,292		15,880
				47	35	44
					47	195

(注)主要な国・地域のみを示しているため個別項目と合計に差異が生じる。

資料表5 太平洋島嶼国における移民からの送金

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
ミクロネシア連邦							18.1
キリバス	1.6	4.1	5.1			0.0	15.6
マーシャル諸島						23.7	22.2
ナウル							0.2
パラオ						1.5	1.7
フィジー	4.9	27.7	21.9	32.7	43.3	203.3	175.6
パプアニューギニア	5.4	5.6	5.4	15.7	7.2	6.8	3.5
ソロモン諸島					4.3	7.2	14.3
バヌアツ		8.7	8.2	6.1	13.5	5.1	11.8
トンガ	7.1	21.9	24.0			69.0	74.0
ツバル						4.9	3.9
サモア	19.0	24.0	43.0	40.5	45.0	81.6	138.5

(出所) World Bank: World Development Indicators, Personal Remittance Received(as of December 16, 2021) .

(100万USドル)

2015	2016	2017	2018	2019	2020	名目GDP (2018)	GDP比 (2018)
23.3	23.3	23.3	23.3	23.3	23.3	401.9	5.8%
14.0	16.3	18.0	20.0	20.1	19.1	196.2	10.2%
27.3	28.3	30.5	31.5	31.5	31.0	219.3	14.3%
10.4	11.7	10.3	6.5			124.0	5.3%
2.3	2.4	2.2	2.2	2.2	2.2	284.9	0.8%
252.4	272.3	278.7	291.9	295.3	355.4	5,581.4	5.2%
3.9	2.7	4.3	3.7	3.0	2.0	24,109.5	0.0%
18.6	20.3	16.3	19.9	25.5	27.5	1,615.5	1.2%
104.2	80.5	26.2	35.2	75.0	87.5	914.7	3.9%
129.3	126.2	158.6	183.4	190.4	190.6	488.9	37.5%
1.0	0.9	1.0	1.0	0.9	0.0	47.8	2.0%
131.2	130.8	135.7	147.6	153.7	150.0	878.4	16.8%

資料表6 太平洋島嶼地域への移民数(受入国・地域別)

受入国・地域	1990	1995	2000	2005
オセアニア	4,731,938	5,022,527	5,361,681	6,024,021
オセアニア(AU・NZを除く)	258,678	280,580	296,618	306,039
AU・NZ	4,473,260	4,741,947	5,065,063	5,717,982
オーストラリア(AU)	3,955,213	4,153,330	4,386,250	4,878,030
ニュージーランド(NZ)	518,047	588,617	678,813	839,952
メラネシア	91,200	96,828	95,281	103,881
フィジー	13,283	13,001	12,719	12,434
ニューカレドニア(仏領)	37,673	43,662	49,651	55,405
パプアニューギニア	33,710	33,526	26,304	29,971
ソロモン諸島	4,226	4,178	3,981	3,271
バヌアツ	2,308	2,461	2,626	2,800
ミクロネシア	108,969	118,687	130,186	128,390
グアム(アメリカ領)	69,755	71,912	74,070	74,743
キリバス	2,162	2,223	2,283	2,487
マーシャル諸島	1,158	1,480	1,891	2,417
ミクロネシア連邦	3,685	3,342	3,116	2,905
ナウル	2,815	2,605	2,394	2,253
北マリアナ諸島	26,593	32,376	40,122	37,542
パラオ	2,801	4,749	6,310	6,043
ポリネシア	58,509	65,065	71,151	73,768
アメリカ領サモア	21,283	23,098	24,912	24,233
クック諸島	2,587	2,686	2,785	3,277
仏領ポリネシア	25,830	28,360	30,329	32,286
ニウエ	461	480	498	522
サモア	3,357	4,694	5,998	5,746
トケラウ	360	506	712	1,003
トンガ	2,911	3,274	3,684	4,301
ツバル	318	263	218	209
ウォリス・フツナ諸島	1,402	1,704	2,015	2,191

(出所)資料表1に同じ。

(注)AU: オーストラリア, NZ: ニュージーランド。

2010	2015	2020	総人口比 (2020)	女性比率 (2020)	総人口 (2020)
7,128,598	8,072,276	9,380,653	22.0	50.5	42,677,809
298,175	302,810	313,069	2.5	47.1	12,355,695
6,830,423	7,769,466	9,067,584	29.9	50.6	30,322,114
5,882,980	6,729,730	7,685,860	30.1	50.4	25,499,881
947,443	1,039,736	1,381,724	28.7	51.6	4,822,233
110,691	119,343	124,073	1.1	45.3	11,122,990
13,357	13,751	14,087	1.6	46.0	896,444
61,158	68,881	73,141	25.6	47.7	285,491
30,425	30,940	31,068	0.3	39.2	8,947,027
2,760	2,585	2,520	0.4	43.8	686,878
2,991	3,186	3,257	1.1	50.3	307,150
114,743	113,466	118,860	21.7	49.5	548,927
75,416	76,089	80,472	47.7	48.4	168,783
2,868	2,919	3,126	2.6	47.2	119,446
3,089	3,284	3,298	5.6	38.7	59,194
2,806	2,756	2,832	2.5	46.5	115,021
906	1,833	2,201	20.3	41.1	10,834
24,168	21,648	21,843	38.0	58.0	57,557
5,490	4,937	5,088	28.1	43.2	18,092
72,741	70,001	70,136	10.3	46.3	683,778
23,555	23,513	23,608	42.8	49.0	55,197
3,769	4,168	4,579	26.1	50.0	17,564
31,640	30,058	30,081	10.7	43.0	280,904
589	588	588	36.3	45.7	1,618
5,122	4,255	4,021	2.0	49.5	198,410
1,128	1,185	1,238	91.7	52.7	1,350
4,607	3,954	3,742	3.5	45.4	105,697
220	230	239	2.0	44.8	11,792
2,111	2,050	2,040	18.1	49.5	11,246

資料表7 太平洋島嶼地域への移民数(受入国・地域別)

出身国・地域	1990	1995	2000	2005	2010
合計	258,678	280,580	296,618	306,039	298,175
サブサハラ・アフリカ	73	82	80	92	69
北アフリカ・西アジア	2,143	2,446	2,737	2,901	3,008
アルジェリア	1,118	1,258	1,386	1,462	1,480
モロッコ	479	555	631	672	714
チュニジア	546	633	720	767	814
中央・南アジア	5,227	5,431	5,546	5,496	5,645
バングラデシュ	1,802	1,924	2,070	1,933	1,739
パキスタン	1,294	1,382	1,456	1,650	1,771
インド	1,857	1,814	1,692	1,599	1,670
東・東南アジア	70,540	81,210	92,451	91,476	82,438
中国(香港、マカオを除く)	7,312	13,444	20,331	15,800	8,737
日本	3,766	3,853	4,035	3,814	3,332
韓国	6,406	5,745	5,293	5,298	4,809
カンボジア	482	558	635	676	718
インドネシア	9,027	8,343	7,841	11,049	14,532
フィリピン	41,853	47,310	52,151	52,565	47,963
ベトナム	852	1,032	1,212	1,265	1,316
ラテンアメリカ・カリブ	1,117	1,327	1,606	3,473	4,933
欧州・北米	78,727	80,022	79,730	85,857	89,303
イギリス	3,470	3,321	2,574	2,553	2,287
フランス	37,781	42,746	47,261	54,242	59,445
ラテンアメリカ・カリブ	1,117	1,327	1,606	3,473	4,933
プエルトリコ	1,117	1,327	1,606	3,473	4,933
北アメリカ	36,368	32,723	28,579	27,687	26,210
アメリカ合衆国	35,880	32,217	28,157	27,261	25,832
AU・NZ	25,034	25,995	22,277	22,675	21,187
オーストラリア(AU)	16,948	17,525	14,166	14,542	13,045
ニュージーランド(NZ)	8,086	8,470	8,111	8,133	8,142

(出所)資料表1に同じ。

2015	2020	構成比 2020	男性 2020	女性 2020	女性% 2020
302,810	313,069	100.0%	165,505	147,564	47.1%
66	54	0.0%	40	14	25.9%
2,440	2,546	0.8%	1,383	1,163	45.7%
1,267	1,302	0.4%	749	553	42.5%
548	581	0.2%	299	282	48.5%
625	663	0.2%	335	328	49.5%
5,849	6,020	1.9%	3,613	2,407	40.0%
1,736	1,769	0.6%	1,109	660	37.3%
1,824	1,867	0.6%	1,008	859	46.0%
1,674	1,692	0.5%	959	733	43.3%
80,083	82,715	26.4%	41,896	40,819	49.3%
8,415	8,612	2.8%	3,627	4,985	57.9%
3,247	3,361	1.1%	1,799	1,562	46.5%
4,652	4,815	1.5%	2,390	2,425	50.4%
551	584	0.2%	239	345	59.1%
14,551	14,670	4.7%	7,620	7,050	48.1%
46,670	48,595	15.5%	25,256	23,339	48.0%
1,148	1,200	0.4%	552	648	54.0%
4,861	5,094	1.6%	2,527	2,567	50.4%
97,412	101,312	32.4%	55,821	45,491	44.9%
2,314	2,331	0.7%	1,380	951	40.8%
67,716	70,496	22.5%	39,091	31,405	44.5%
4,861	5,094	1.6%	2,527	2,567	50.4%
4,861	5,094	1.6%	2,527	2,567	50.4%
26,182	27,270	8.7%	14,487	12,783	46.9%
25,810	26,900	8.6%	14,221	12,679	47.1%
21,043	21,372	6.8%	12,745	8,627	40.4%
13,177	13,317	4.3%	8,424	4,893	36.7%
7,866	8,055	2.6%	4,321	3,734	46.4%

資料表7 (続き)

出身国・地域	1990	1995	2000	2005	2010
オセアニア(AU・NZを除く)	55,191	61,890	68,468	68,242	65,111
メラネシア	10,732	11,692	12,474	13,106	13,211
フィジー	1,729	1,864	1,973	2,262	2,383
ニューカレドニア	2,880	3,180	3,469	3,712	3,606
パプアニューギニア	1,194	1,200	1,166	924	731
ソロモン諸島	1,097	1,078	981	1,013	1,068
バヌアツ	3,832	4,370	4,885	5,195	5,423
ミクロネシア	15,672	18,146	20,691	22,304	21,808
グアム	1,269	1,493	1,683	1,595	1,111
キリバス	3,064	2,979	2,869	2,513	1,502
マーシャル諸島	311	384	468	434	378
ミクロネシア連邦	4,940	7,116	9,334	11,237	12,463
ナウル	931	1,000	1,070	1,264	1,460
北マリアナ諸島	2,215	2,350	2,476	2,547	2,542
パラオ	2,942	2,824	2,791	2,714	2,352
ポリネシア	28,787	32,052	35,303	32,832	30,092
アメリカ領サモア	1,014	1,523	2,022	1,908	1,671
クック諸島	36	41	47	46	46
仏領ポリネシア	2,807	3,248	3,689	2,096	486
ニウエ	16	17	18	20	23
サモア	15,303	16,787	18,264	17,400	16,642
トケラウ	161	162	162	151	132
トンガ	2,691	2,650	2,609	2,698	2,784
ツバル	1,171	1,146	1,132	1,104	860

(出所)資料表1に同じ。

2015	2020	構成比 2020	男性 2020	女性 2020	女性% 2020
67,700	69,783	22.3%	35,269	34,514	49.5%
12,281	12,567	4.0%	6,515	6,052	48.2%
2,673	2,734	0.9%	1,481	1,253	45.8%
3,546	3,551	1.1%	1,804	1,747	49.2%
688	671	0.2%	364	307	45.8%
1,118	1,141	0.4%	661	480	42.1%
4,256	4,470	1.4%	2,205	2,265	50.7%
21,672	22,707	7.3%	11,445	11,262	49.6%
999	1,009	0.3%	458	551	54.6%
1,597	1,639	0.5%	889	750	45.8%
372	383	0.1%	192	191	49.9%
12,396	13,032	4.2%	6,570	6,462	49.6%
1,483	1,595	0.5%	795	800	50.2%
2,532	2,664	0.9%	1,354	1,310	49.2%
2,293	2,385	0.8%	1,187	1,198	50.2%
33,747	34,509	11.0%	17,309	17,200	49.8%
1,402	1,329	0.4%	684	645	48.5%
44	41	0.0%	20	21	51.2%
664	701	0.2%	492	209	29.8%
22	21	0.0%	16	5	23.8%
16,604	16,669	5.3%	8,349	8,320	49.9%
111	104	0.0%	52	52	50.0%
2,808	2,834	0.9%	1,514	1,320	46.6%
880	908	0.3%	516	392	43.2%

©Shinya Imaizumi 2023

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示-改変禁止4.0国際」の下で提供されています。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.ja>

索引

人名

グレグ・アーヴィン (Greg Urwin) 47
 ウルカララ・ラバカ・アタ王子 (Prince 'Ulukalala Lavaka Ata) 162
 ゴフ・ウィットラム (Gough Whitlam) 98
 タウアイカ・ウタアトゥ准将 (Brigadier General Tau'aika 'Uta'atu) 163
 ピーター・オニール (Peter O'Neill) 44-45, 49-50
 アマタ・カブア (Amata Kabua) 8, 45
 デイヴィッド・カブア (David Kabua) 49, 51
 ピーター・クリスチャン (Peter Christian) 49, 51
 グレグ・フライ (Greg Fry) 38, 69, 90
 フィル・ゴフ (Phil Goff) 79
 ジェラルド・ザキオス (Gerald Zackios) 37-38
 エネレ・ソポアング (Enele Sopoaga) 44, 49-50
 マイケル・ソマレ (Michael Somare) 45, 78
 イエレミア・タバイ (Jeremia Tabai) 47
 トケ・タランギ (Toke Talagi) 44, 49-50
 メグ・テイラー (Meg Taylor) 37, 47
 サローテ・ルベバウ・トゥイタ (Salote Lupepau'u Tuita) 163
 エメリネ・トゥイタ (Emeline Tuita) 163
 リトクワ・トメイン (Litokwa Tomeing) 56
 アノテ・トン (Anoté Tong) 44, 49-50
 クニヲ・ナカムラ (Kuniwo Nakamura) 45
 カウセア・ナタノ (Kausea Natano) 49-51
 ケサイ・ノート (Kessai Hesa Note) 8
 ヒルダ・ハイネ (Hilda Heine) 49, 51
 ジョン・ハワード (John Howard) 22, 78
 デイヴィッド・パニエロ (David Panuelo) 49, 51
 アーサー・フィリップ (Aruthur Phillip) 97
 ヘンリー・プナ (Henry Puna) 37-38, 44, 47, 49
 アキリシ・ポヒヴァ (Samiuela 'Akilisi Pōhiva) 20, 49, 162, 167
 ターネス・マーマウ (Taneti Maamau) 49, 57
 カミセセ・マラ (Ratu Sir Kamisese Mara) 6, 45
 リチャード・マル (Richard Maru) 81
 カラフィ・モアラ (Kalafi Moala) 169
 マニー・モリ (Manny Mori) 44, 51
 スコット・モリソン (Scott Morrison) 50
 シティベニ・ランブカ (Sitiveni Rabuka) 52
 トーマス(トミー)・レメンゲサウJr. (Thomas Remengesau, Jr.) 44-45, 49-50

パロン・ワンガ (Baron Waqa) 44, 49-50
 トランスフォーム・アコラウ (Transform Aqorau) 57
 アンソニー・アルパニージー (Anthony Albanese) 91
 ジェームズ・クック (James Cook) 21, 97
 トゥイロマ・スレイド (Tuiloma Neroni Slade) 37, 47
 タウファアハウ・トゥポウ四世 (King Taufa'ahau Tupou IV) 162
 トゥポウトア皇太子 (Crown Prince Tupouto'a) 162
 ジョサイア・バイニマラマ (Josaia Bainimarama) 44, 48-49, 51-52
 サローテ・マフィレオ・ピロレブ・トゥイタ王女 (Princess Salote Mafile'o Pilolevu Tuita) 162
 トゥイラエパ・マリエレガオイ (Tuilaepa Malielegaoi) 44-45, 49
 パレニティナ・ランガオイ (Palenitina Langa'oi) 162

あ行

アメリカ i-ii, 1, 3-5, 7-8, 10-12, 16-18, 20, 22-23, 26-30, 33-34, 39, 41-42, 54, 64, 123-145, 150-151, 155-156, 159, 161-162, 171, 179-190, 192-201, 203, 207-211, 215-219, 224-225, 230-231
 アメリカ領サモア 25, 127-129, 135-138, 143, 180, 216, 220-225, 228-233
 ANZUS 4, 6, 11
 イギリス 3-4, 6-8, 11, 18, 27-28, 30, 61-62, 95, 97-98, 128, 153, 155, 162, 224-225, 230-231
 インド 3, 10-11, 21, 22, 42-43, 97, 100, 107, 155, 157, 171, 216, 224-225, 230-233
 英連邦 4, 6-9, 62, 155
 オーストラリア i-ii, 1, 3-4, 6-7, 10-12, 16, 18-19, 22, 25-27, 29-30, 32-33, 38, 41, 43, 45, 47-48, 50, 52-55, 57-58, 61-64, 69-71, 73-86, 89-91, 95-110, 118-121, 150-153, 155, 159, 161-162, 179-180, 215, 217, 219, 222-225, 228-233
 オールドカマー 14, 85-86, 90

か行

帰化 23-24, 26-27, 151, 153, 159-161, 184, 186, 188-189, 194, 196, 198-200, 208-211
 クック諸島 i, 17, 19-20, 25, 37, 44, 47, 49, 53, 71-73, 107-108, 151, 217, 220-225, 228-233
 国籍 22, 24, 27, 99, 151, 153, 157, 159-160, 172-174, 194

さ行

サーキュラー・マイグレーション 76, 84, 87, 89
 サモア iv, 3, 5, 18-21, 25, 28, 33, 37, 41-42, 45, 47, 49-50, 53, 71-73, 76-77, 82-83, 85, 87-88, 104, 107-120, 216, 220-233
 市民権 17, 25-28, 34, 72, 104, 125, 128-129, 131, 143, 159, 182-183, 185-186, 188-190, 194-197, 199-200, 207-208, 210
 自由連合 7-8, 16-23, 25, 30, 33-34, 54, 72, 123-124, 126-127, 141, 145, 181, 186, 196, 207, 210, 217
 送金 1, 34, 62-63, 83, 104, 150-151, 217, 226-227
 ソロモン諸島 iv, 3, 9, 11-13, 18, 22, 42, 47-49, 51, 53, 57, 76-77, 91, 101, 104, 108, 119, 161, 180, 220-233

た行

太平洋オーストラリア労働移動制度 (PALM) 77, 91
 太平洋経済緊密化協定 (PACER) 28, 79-81
 太平洋・島サミット (PALM) 42-44, 47-49, 51
 太平洋諸島信託統治領 7, 16, 25, 30, 129, 200, 203
 太平洋諸島フォーラム (PIF) 6-11, 13-14, 28-29, 31-32, 37-65, 69, 78-79, 161
 太平洋島嶼諸国貿易協定 (PICTA) 28, 79
 台湾 9-11, 42-43, 51, 57, 161-164, 201
 タヒチ iv, 3, 21, 108
 中国 (中国人を含む) i, 1, 9-14, 23, 26, 30-31, 33-34, 42-43, 45, 51-52, 90-91, 97, 100, 102, 126, 149-150, 157-175, 179, 182, 184, 187-189, 193, 198, 200-201, 215, 217-218, 230-231
 トンガ iv, 3-4, 18-21, 33-34, 41, 44, 49, 53, 62, 72-73, 76, 83, 85-86, 96, 104, 107-120, 149-173, 216, 220-229, 232-233
 ドイツ 3-4, 16, 128-129, 153, 192, 195

な行

ニウエ iv, 25, 44, 49-50, 53, 71-73, 108, 151, 217, 220-225, 228-229, 232-233
 ニューカマー 14
 ニューカレドニア 9, 16, 53, 101, 108, 216-217, 220-225, 228-229, 232-233
 ニュージーランド i, 1, 3-4, 6-7, 10, 12, 16-20, 25, 27-28, 30, 32, 34, 38, 41, 43, 48, 53-55, 57-58, 61, 63-64, 69-76, 78-86, 89-91, 104, 110, 150-153, 155, 159, 161-162, 165, 172, 179-180, 215, 217, 219-225, 228-233

は行

白豪主義 19, 26, 33, 78, 95, 98, 102-104, 119
 パプアニューギニア i, iv, 5, 9-13, 22, 37-38, 41-42, 44-45, 47, 49-50, 53, 55, 73, 76, 78, 82, 101, 104, 107-109, 119, 150, 180, 220-229, 232-233
 ビザ 2, 24, 72, 74, 90-91, 98, 151-152, 158-159, 161, 163, 171, 186-187, 194, 198-199, 206-207
 フィジー i, iv, 3-4, 6, 11, 18, 20, 22, 28, 38, 44-45, 47-49, 51-54, 58, 61, 64, 73, 76-77, 82, 96, 101, 104, 106-119, 155, 157, 171, 216, 220-233
 仏領ポリネシア iv, 3, 16, 53, 217, 220-225, 228-233
 ポリネシア 3, 16, 18-19, 32-33, 37, 41, 44, 48-50, 52-54, 64, 69, 71-74, 85, 96, 101, 104-114, 117, 119, 149, 151, 161, 218-229, 232-233

ま行

ミクロネシア連邦 iv, 7, 16, 23, 25, 37, 44, 49, 53, 123, 126, 180-182, 196, 200, 220-233
 南太平洋フォーラム (SPF) 6-9, 43, 46-47, 69
 メラネシア 9, 13-14, 18, 37, 41, 44-45, 48-49, 52-53, 63-64, 69, 101, 103-109, 118-119, 161, 216, 218-223, 224-225, 228-233
 メラネシア・スピアヘッド・グループ (MSG) 52-53

執筆者一覧

くろさき たけひろ

黒崎岳大 (序章, 第1章)

東海大学観光学部 准教授

いまい ずみしん や

今泉慎也 (序章, 第4章, 第6章, 資料)

アジア経済研究所 新領域研究センター・グローバル研究グループ長

おがし わよう こ

小柏葉子 (第2章)

広島大学大学院人間社会科学研究科 教授

せ がわの りゆき

畝川憲之 (第3章)

近畿大学国際学部 教授

きたは らたく や

北原卓也 (第5章)

早稲田大学人間科学学術院 人間総合研究センター 招聘研究員

ち ばな

知花いつみ (第6章)

アジア経済研究所 バンコク事務所 (バンコク研究センター) 研究員

—執筆順, 所属は刊行時—

移民たちの太平洋
——太平洋諸島をめぐる人の移動と国際制度——

EPUB版 2023年3月24日発行
オンデマンド版 2023年3月31日発行

編 者 黒崎岳大・今泉慎也
発 行 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所
 〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3丁目2番2
 (電話) 043-299-9735

ISBN 978-4-258-046560

©Takehiro Kurosaki, Sinya Imaizumi, Izumi Chibana and IDE-JETRO 2023



IDE-JETRO



9 784258 046560