

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。

ペンベル (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)。これを先のペンベ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年にも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 Opekin 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、送出国すべてに適用される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 (Ramasmay 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プラス創設にとつての「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が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が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

での中心」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, Manuhua, 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%20zealand’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>

