

[研究ノート]

「南洋の楽園」と国際政治

大嶋英一

〈要 約〉

南太平洋は楽園として知られているが、同時に国際政治上の多くの課題を抱えている地域でもある。本稿では筆者の現地での経験を踏まえて、第一に日・フィジー関係改善のために行われた外交の実際、第二に多民族国家フィジーにおける民主主義の実現のための努力と問題点、第三に島嶼国の経済開発の問題点について考察する。

キーワード：島嶼国、太平洋島サミット、ODA、多民族国家と民主主義、持続可能な開発

はじめに

南太平洋に浮かぶ島々は「南洋の楽園」と呼ばれ世界的なマリリゾートとして多くの観光客を魅了している。筆者は2012年3月から約二年間フィジー、キリバス、ナウル、ツバル、ヴァヌアツの日本大使として現地に滞在したが、間近に見るこれら島国は「南洋の楽園」とは別の側面を多々有し、深く考えさせるものがあつた。筆者が着任した当時のフィジーはクーデターで成立した軍事政権で、制裁を行っていた日本との関係は最悪とも言える状況にあつた。フィジーは先住民系フィジー人と英国植民地時代に半強制的に移住させられたインド系フィジー人との間で政治的な軋轢が絶えず、多民族国家においてどのように民主主義を実現するのか大きな課題となっている。フィジーに限らず島嶼国の多くは、たとえ表面上は民主化されていても実際は部族社会の名残が強く残っており、公正な社会を実現するために模索が続けられている状況にある。西側諸国から制裁を受けたフィジーは自ら進んで中国に接近した。この地域ではヴァヌアツも中国の影響の強い国である。

ツバルやキリバスは最高海拔が数メートルしかなく地球温暖化の影響で最初に沈む国と言われている。影響は既に現れており、これらの国の指導者は自分たちでは解決できないこの問題に頭を悩ませている。ナウルは燐鉱石の輸出でかつては世界で最も裕福な国であつたが、燐鉱石の枯渇により今や最貧国に没落しつつある。日本はこれら島嶼国に対し長年にわたってODAを供与し、国造りの支援を行ってきた。国連は2015年にポストMDGsとして、新たに「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を採択した。しかし、小さな島嶼国は経済的に自立することは極めて困難である。果たして彼等は「持続可能な開発」を実現することができるのであろうか？

以上の通り、「南洋の楽園」は実は国際政治上の多くの課題を抱えている地域でもある。本稿では、第一に日本とフィジーの関係改善のために行われた外交の実際、第二に多民族国家フィジーにおける民主主義の実現のための努力と問題点、第三に島嶼国の経済開発の問題点、について筆者の経験を元に論じてみたい。

南太平洋島嶼国と太平洋島サミット

人口と歴史

フィジーは南太平洋島嶼国の中では最大の島国である。それでも人口は83万人ほどであるから、日本の大都市一つ分程度である。ちなみに、筆者が大使をつとめていた他の国の人口は多い順に、ヴァヌアツ約24万人、キリバス約10万人、ツバル約1万人、ナウル約1万人である。フィジーはこの地域のハブとなっていて他の島嶼国に行くためにはフィジーを経由することが多い。このため日本大使館はフィジーの首都スヴァに設置されており、ここから五カ国を管轄している。

日本は戦前南洋諸島を委任統治していたがこれらの諸島は赤道以北に限られており、本稿で扱う五カ国は独立前は英国などの植民地であった。太平洋戦争中日本は赤道に近いナウルとキリバスの一部を占領し、アメリカはツバルとヴァヌアツに飛行場を建設した。

太平洋島サミット (PALM)

戦後太平洋の多くの島が独立し、日本はこれらの国と基本的には良好な関係を結び、1997年以来太平洋島サミット (PALM) を3年に一度我が国で開催してきている¹⁾。同サミットは、日本から島嶼国への支援の表明や、漁業・環境問題を討議する重要な場と認識されるようになり、島嶼国から高く評価されている。

日本とフィジーの関係—外交の実際

最悪の日・フィジー関係——「新日本大使は冷遇されるだろう」

筆者がフィジーに着任した2012年3月当時、日・フィジー関係は極めて険悪な状況にあった。原因は、同年5月末に沖縄で開催される第六回太平洋島サミット (PALM6) にフィジーの首相を招待するか否かをめぐって両国が対立していたからである。当時のフィジー政府は2006年のクーデターで成立した軍事政権で首相のバイニマラマはクーデターを首謀した司令官であった。これに対し、大洋州で大きな影響力を有するオーストラリアや米国及びEUはフィジーに厳しい制裁を課し、日本もフィジーに対するODAの制限とクーデター関係者の入国制限などの制裁を課した。その結果日本は2009年の第五回太平洋島サミット (PALM5) にフィジーの代表を招待しなかった。日本政府としては2012年のPALM6にはフィジーの代表を招待することにしたが、首相ではなくその代理として外相を招待したのである。

首相の招待を期待していたフィジー政府の反応は凄まじかった。フィジーの新聞は一・二面ブチ抜きで「新しい日本大使は冷遇されるだろう」と報じ²⁾、外相は「多忙」と称してPALM6を事実上ボイコットした。これにより筆者がフィジーにいる間にまずやらなければならないことは日本とフィジーの関係を修復することになり、これが最大の目標になった。「南洋の楽園」を楽しむ夢は露と消えたのである。

首相との会見

関係改善のためにまず考えたことは、バイニマラマ首相と直接会って話をするのであった。外交は国と国の関係ではあるが、よく言われるように外交で成果を上げるためには先方の指導者と個人的に良好な関係を築くことが非常に重要である。筆者はフィジーに赴任する前に、バイニマラマ首相の人となり聞いて回った。その結果、バ首相は粗暴なだけの軍人ではなく知性あふれ魅力的な人物であること、政権は事実上バ首相がすべてを決めており、バ首相と個人的に良好な関係を持つことが外

交上とりわけ重要であることが分かった。

大使は任国に着任後信任状を相手国元首に奉呈することで大使としての活動を開始することができる。フィジーの元首は大統領で、筆者は着任後数日で大統領に信任状を奉呈した。通常であれば信任状を奉呈した当日に首相や外相など主要閣僚に表敬をするのであるが、筆者の場合は当日予定されていた首相との表敬が直前になってキャンセルされ、その後一月待っても、二月待っても会えなかった。明らかにPALM6出席問題が影響していたのである。

ありとあらゆる方法で首相に会えないか画策した結果、着任後5ヶ月近く経った7月下旬にようやく表敬が実現した。しかしながら、結果はけんか別れとなってしまった。首相がPALM6に招待されなかったことで何度も日本を批判した³⁾ことから、反論せざるを得なかったからである。苦勞して実現した表敬であったが、筆者は関係修復に失敗しただけでなく、これ以降首相と親しく会見する機会も失ったのである。

関係改善の二つの柱

首相との会見が失敗に終わったことで首相との個人的な関係樹立は当面諦めざるを得ず、関係修復のためには時間がかかることが分かった。どのようにして両国関係を改善するのか中期的な戦略を立て直す必要があった。熟慮の末次の二つの柱からなる戦略を立てた。

第一の柱は、日本とフィジーの間の高いレベルでの人の交流を絶やさないことである。二国間関係が悪化して指導者間の交流が途絶えてしまうと関係改善には長い時間がかかるからである。ハイレベルのコミュニケーションが継続していれば、関係悪化時に起きやすい無用な誤解を避けることができ、いずれは関係修復の機会を掴むことができる。実際には、フィジーから首相の片腕と言われている人物を日本に招待したり、日本からは外務省の副大臣クラスをフィジーに派遣したりして、日本がフィジーとの関係改善に積極的ということを印象づけた。

このような人の交流を図るにはまず大使である自分がフィジーの要人と良好な関係を築いておく必要があり、閣僚を始め多くの有力者と面会した。幸いなことにフィジーの要人の多くは、JICAを通じた日本の経済協力により来日したことがあり極めて親日的で、筆者の来訪を歓迎してくれた。日本はフィジーの独立後30年以上にわたり経済支援を行ってきたが、このような地道な協力がいざという時に役に立つのである。また、クンプアンボラ外相は前駐日大使であり、日本のことを良く知っていたことも幸運であった。彼は長い外交経験から日本とは良好な関係を維持した方がフィジーにとりよいということを知っていた。公式の場では厳しいやり取りもあったが、時々非公式に食事を共にし意見交換する等個人的によい関係を築くことができた。もう一つ幸運であったのはナイラティカウ大統領が日本ファンであったことである。大統領は政治的な権限こそ限定的であったが、その立派な風貌と洒脱で飾らない性格から国民の尊敬を集めていた。その大統領の娘さんが、日本政府が行っているJETプログラムにより宮古島で二年間英語の補助教師をつとめていたので大統領と会う度にその話で盛り上がった。大統領が日本大使公邸で催される行事の多くに参加し、その模様がメディアで流れることでフィジー国民に日本との良好な関係を印象づけることができた。

関係改善の第二の柱は、日本がフィジーの国造りに実のある協力をしていくことである。実のある協力とは、日本と良好な関係を維持した方がフィジーにとり利益になるとフィジーの政権に思わせるような協力をするということである。フィジーは2012年1月と3月に大水害に見舞われ、観光の拠点で国際空港のあるナンディ市は水浸しになった。空港も閉鎖され、海外からの観光客は数日間帰国できないという状況になった。GDPの三割を観光業で稼ぐフィジーにとりこれは死活問題であった。政権にとっても頻繁に洪水をひき起こすナンディ川の治水をなんとかしなければ政権基盤が危うくな

ることは明らかであった。

日本大使館は、バイニマラマ首相がナンディ川の洪水対策のため外国の支援を仰ぐことを検討しているとの情報を得てただちに動いた。ナンディ川の治水プロジェクトを日本が支援することになれば、バ首相としても日本との関係修復を考えざるを得ないからである。バ首相の側近に働きかけ、フィジーが求めれば日本としてナンディ川治水プロジェクトを前向きに検討することを伝えた。バ首相は当初、フィジーに対するODAを制限している日本ではなく他の国に支援を仰ぐことを考えていたようであるが、日本側の働きかけによって結局日本に支援を要請することになった。ここでも日本の長年にわたるフィジーへの経済協力の実績がものを言った。ナンディ川に関しては90年代後半にJICAが調査をしており、具体的な治水プロジェクトの提案をしていたからである。いずれにせよ、このプロジェクトを日本が引き受けたことは、日本がフィジーとの関係修復に本気で取り組んでいることをバ首相に印象づけたものと思われる⁴⁾。

大プロジェクト以外でも、学校建設、医療施設、トイレの建設など小規模だが、住民にとって有り難いと思えるプロジェクトを積極的に進めた。日本は長年にわたりフィジーに支援をしてきたから、フィジー国民の日本に対するイメージは良好であるが、これを一層高めようという作戦である。プロジェクトの完成式に際しては、事前に新聞社等のメディアに通報し、できるだけ大使自らが出席して国民へ日本の支援をアピールした。

関係修復

このような努力を積み重ねていった結果、1年半後には首相夫妻が招待に応じ大使公邸で一緒に食事をとれるほどに仲直りした。もちろんこれで両国関係が全面的に関係を修復した訳ではないが、トップ指導者と個人的に話ができるところまで回復したことは大きい。首相側もいつまでも日本との関係を悪いままにしておくことはフィジーにとりよろしくないとの判断があったものと思われる⁵⁾。

多民族国家における民主主義—フィジーの例

先住民系とインド系

フィジーでは人口の六割弱が先住民系フィジー人で、四割弱がインド系フィジー人である。両者は言語、宗教から食べ物に至るまで大きく異なっており、通婚もまれで、ほとんど融合していない⁶⁾。

フィジーにインド人がいるのは、英国が130年あまり前からサトウキビの農場で働く労働者としてインド人を連れてきたからである。当時フィジーは英国の植民地で、英国はサトウキビのプランテーションを始めたが、ヨーロッパ人が持ち込んだ伝染病で先住民の人口が激減、労働力不足に困った植民地政府が同じ英国の植民地であったインドから労働者を導入したのである。インド系フィジー人の人口増加率は先住民系フィジー人に比べ高かったため一時はインド系フィジー人の全人口に占める割合が50%を超えたこともあり、それが後述のクーデターの要因になるのである。

度重なるクーデター

フィジーでは1970年の独立後4回クーデターが起きている。元々サトウキビ労働者として連れて来られたインド系フィジー人が経済の実権を握っていることに対し先住民系フィジー人の間に不満があり、更にインド系の人々が首相になり政治的実権までインド系が握ることになるに及んでクーデターが繰り返し起こるようになったのである⁷⁾。

しかし、2006年に起きた4回目のクーデターで成立したバイニマラマ政権は、それまでのクーデター

政権とは違っていた。バイニマラマが倒したガラセ政権は先住民系フィジー人を優遇する政策をとっていたのに対し、バイニマラマ政権は先住民系とインド系を同等に扱う政策をとったのである⁸⁾。

フィジーの総選挙と民主化

フィジーでは2014年9月に8年ぶりに総選挙が行われ、2006年のクーデターで成立したこれまでの政権が勝利してバイニマラマ首相が引き続き政権を担当している。これまで日本をはじめとして欧米諸国は早く民主化するように働きかけてきた。民主化自体は歓迎すべきことだが、クーデターを起こした張本人が選挙で選ばれたことはこれまでクーデターを非難してきた国にとってはやや当惑する事態であった。なぜこういうことになったのだろうか？フィジーの民度が低いからなのだろうか？そうではない。こうなった背景には多民族国家においていかにして民主主義を実現するのかという問題がある。以下この問題について若干触れる。

多民族国家と民主主義

多民族国家における真の民主主義とは何かというのは、実は難しい問題である。民主主義というと「最大多数の最大幸福」または多数決の原理を思い浮かべるが、多民族国家で単純に多数決をとれば通常は多数民族に有利に働くからである。殊に民族間の利害が対立する場合や同一の国家に属するという意識が低い場合（統合の度合いが低い場合）には、単純な多数決では多数民族による少数民族の支配に繋がりがやすい。そのため、多民族国家の多くが少数民族の権利を保護するため、自治区の設立や連邦制などの方策をとっている。また、米国のように人種によらず米国市民として自覚を意識的に高めることで国家の統合を図っている国もある。

フィジーの場合は、前述の通り先住民系フィジー人とインド系フィジー人の割合が拮抗しており、更にその他の少数民族もいる。先住民系フィジー人の暮らす村ではチーフと呼ばれる世襲の指導者が村の政治・経済・社会に重要な役割を担っている。フィジーではチーフの上に更に大チーフがおり全国では三大チーフが最高位のチーフとされている。バイニマラマ政権が2013年に廃止するまでGCC（グレイト・チーフ・カウンシル）が大統領及び上院議員の指名権を有しており、チーフは国政上も大きな権限を有していた⁹⁾。また、フィジーの土地の大部分は先住民系フィジー人の村の共有となっており、英植民地時代に始まったサトウキビのプランテーションも土地のリース代を砂糖農場主が村に支払っている¹⁰⁾。チーフは土地リース代の分配を決めるなど経済上の権限も持っている。

選挙制度の改正

従来フィジーでは、民族別投票制度や民族別割当議席を導入し、一応インド系フィジー人やその他の少数民族に配慮した選挙制度を有していた。しかし、投票制度が非常に複雑で果たして公正な結果を保障するものなのかとの批判もあった¹¹⁾。バイニマラマ政権は従来の制度は人種差別的であるとして、2013年の新憲法で民族別議席のない一院制の議会の設置と民族別投票のない一人一票の選挙制度に改めた。確かに民族別議席は民族間の区別を固定化する恐れがあるが、民族間の融和が進んでいない状況で一人一票の投票制度によって公正な民主主義が実現できるのか今後の実践により判断せざるを得ない。

以上の通りバイニマラマ政権は、GCC廃止によりチーフの国政への関与を排除し、選挙制度を分かりやすいものにするなど、他の島嶼国が総選挙を行い形式的には民主制度を取り入れているが実態は旧来の部族支配が続いているのに較べて、政治の近代化に取り組んでいるのかもしれない¹²⁾。

島嶼国の経済開発—持続可能な開発は可能なのか？

最後に島嶼国の経済開発について、現場で支援をしてきた経験から問題点を指摘したい。

多大な支援

太平洋等諸国への日本の経済協力は豪州、米国、EUなどと並んで非常に大きい¹³⁾。南太平洋島嶼国に対する支援では、地理的に豪州の支援のウエイトが大きいですが、日本の特色は他国があまり行わない港や道路などのインフラ整備を行っていることにある。また近年は地球温暖化対策の一環として、太陽光発電を使った海水の淡水化装置の供与を行い多くの島国から歓迎されている。他方最近は中国の同地域での経済支援が急速にのびている。正確な数字は分からないが、いくつかの国に対しては最大の経済支援国になっている模様である。中国の経済支援も日本同様インフラ整備に力点を置いている。

島嶼国支援の問題点

日本は毎年島嶼国に支援を行っているが、第一に直面し悩む問題はモラルハザードである。人口の少ない島嶼国にとり、日本の支援はたとえそれほど多額なものでなくとも大きなインパクトがあり、国によっては日本からの支援を予算に組み入れているところもある。言わば援助依存症である。「次は何をくれるの？」とはある島嶼国首脳が筆者に実際に述べた言葉である。島嶼国は先進国の支援なしにやっていくことはできないが、そのような中でもどうやって彼等の自立を少しでも促していくかが大きな課題となっている。第二の問題は、維持管理の問題である。ODAで供与された施設や機材等は途上国が責任を持って維持管理を行うこととなっている。しかしながら、現実には維持管理が不十分でプロジェクトが所期の目的を果たせないことや、極端な場合には利用されずに放置されたままになっていることもある。現在はこのようなことのないように維持管理のための人材の養成や技術協力も行われているが、それでも問題はなかなか解決しないのである。

持続可能な開発 (Sustainable Development)

島嶼国の中には元々持続的開発が困難な国々もある。その典型は珊瑚礁でできた島嶼国である。フィジーのように火山活動によって形成された島の場合は山があり川もあって、農業ができ鉱物資源も豊富なところが多く工業化も可能であるが、珊瑚礁の隆起で形成された島嶼国の場合には漁業とごく限られた農業しか営むことができず、その他の産業を興すことは困難である。このような島嶼国は支援なしには昔ながらの自給自足の原始的な生活に戻るしかない。しかし、近代的な生活様式になれてしまった島民にそれを強いることはできず、現実には不可能である。途上国支援の目的は途上国の経済的自立にあるというのが従来の考え方であるが、島嶼国に対してはこの考え方は必ずしも適用できない。日本国内においても自立できない離島には特別の施策が適用されるように、島嶼国支援にも従来とは異なる援助思想が必要となるだろう。

日本として何をなすべきか？—日本の役割と貢献

東日本大震災の後、フィジーは被災地から高校生と大学生を各々10名無償で一年間受け入れた。人口10万人のキリバスは5万豪ドル(約425万円)を、人口1万人のツバルは1万8千豪ドル(約150万円)を義援金として寄付した。いずれも、これまで日本が長年にわたり自国のために支援をしてきたので、日本が困っている時には少しでも力になりたいという気持ちからである。これは、島国の人たちの気質をよくあらわしていると同時に、戦後の日本外交が少なくともこの地域においては成果

を上げてきたことの証と言ってよいだろう。実際島嶼国の多くは国連等の場で日本を支持してくれる応援団となっている。また、前述の通り一部の島嶼国は太平洋戦争の影響を受けた。日本としては、このような点も考慮に入れて引き続き島嶼国に対する経済支援（ODA）を継続していくべきである。島嶼国の一人当たりGDPは途上国一般から見れば比較的高いが生活物資の多くを海外に依存せざるを得ないことから実際の貧困率は高いものがある。日本としては、このような島嶼国の特性を考慮に入れて、従来の支援に加え、ガバナンス面、産業開発、海面上昇対策などの支援を行っていくべきであろう。また、美しい自然を生かした観光などの産業分野での潜在力開発にも官民で協力していくことが望まれよう。

注

- 1) 同サミットには前述の南太平洋島嶼国5カ国を含む14カ国が参加している。
- 2) 2012年5月19日付Fiji Sun “Japan bows to Aussies over invite to PM” 当時同紙はフィジー政府の見解を代弁する傾向にあった。また、同記事では首相を招待しないという日本の決定はオーストラリア政府の圧力に屈したものであるとしているが、フィジー首相を招待しないとの方向性はかなり以前から決まっており、同記事の内容は正しくない。
- 3) 2014年5月日本政府の招待で来日したバイニラマ首相は、在日フィジー大使館主催のレセプションの挨拶でも、日本政府がPALM6に自分を招待しなかったのは、日本が他の国の言いなりになったからだと言論を展開していた。この問題はバ首相にとり余程腹に据えかねていたのであろう。
- 4) もっとも、日本は対フィジー ODAを制限していたから、東京を説得するのが大変であった。外交では、往々にして相手国政府より自国政府を説得する方が手間を要する場合がある。
- 5) フィジーは2014年9月に総選挙を行い、バイニラマ氏が首相に再任されることになった。2015年5月の第7回太平洋島サミット（PALM7）にはバ首相が参加し安倍総理との二国間首脳会談も行われ、両国の関係は完全に回復した。
- 6) 通婚しないのはヒンドゥー教の影響とも言われているが、真偽は不明である。
- 7) フィジーの軍は先住民系がほとんどを占めている。
- 8) 2006年のクーデターの背景には先住民系とインド系の争いというよりは軍内の争いがあったとみられ詳細は明確でない（2006年にガラセが、2000年のクーデターの際にバイニラマを暗殺しようとした犯人に恩赦を与えようとしたことでバイニラマがクーデターを起こしたとも言われているが真相は不明）。
- 9) GCCは元々英国が植民地行政を円滑に進めるために設けたものである。
- 10) 先住民系フィジー人は土地所有に固執する傾向が強く、土地が流動化しないため経済発展の阻害要因になっている。また、リース期限のきた土地の再リースを拒む例が増えており、農業労働者であったインド系フィジー人が都市に流れ込んだり、海外移住せざるを得なかったりといった社会問題も発生している。
- 11) 従来の制度は先住民系フィジー人の優位を保ちつつインド系フィジー人にも議席を与えることでインド系の不満を抑える目的があったとも言われるが、同選挙制度の下で1999年にインド系政党が勝利したことに示されるように必ずしもインド系に不利な制度とは言えない。ただし、最多得票をしたものが当選するとは限らない等国民の意向がストレートに反映しないシステムであった。
- 12) ある島嶼国の首脳にフィジーのクーデター政権の政治について意見を求めたところ、「（クーデターのよ様な）やり方には感心しないが、フィジーは他の島嶼国よりも進んでいるのかもしれない」と述べていたことが印象に残っている。ちなみに同首脳はその後政争に破れ辞任したが、程なく復活し、島嶼国政治の典型的事例を体現している。
- 13) 日本は太平洋島嶼国に対し、2009～11年度の三年間に500億円以上、2012～14年度では5億米ドル以上を支援し、2015年からの三年間に550億円以上の支援を行う予定。

PALM7 “Fukushima Iwaki Declaration” http://www.mofa.go.jp/a_o/ocn/page4e_000261.html 2016.1.31 閲覧

（おおしま えいいち）

International Politics in the South Pacific Islands

Eiichi OSHIMA

Abstract

The South Pacific is known as a paradise, but in fact it also faces numerous international issues. In this paper, three issues are discussed based on my own experience as a Japanese ambassador there. First, Japanese diplomatic efforts to restore good relations with Fiji. Second, Fiji's quest for democracy and its problems as a multiethnic country. Third, realities of economic development in island countries.

Keywords: island country, Pacific Leaders Meeting, ODA, democracy in a multiethnic country, sustainable development