

研究ノート

転換期の南太平洋地域におけるオーストラリア外交

Australia's Foreign Policy in South Pacific Region in Transition

松井 佳子

Keiko MATSUI

Key words : オーストラリア外交, 南太平洋地域, 太平洋島嶼国, ポートピアブル

はじめに

国際政治経済の「周縁」に位置し、多くのマイクロステート（極小国家）が存在する南太平洋地域は、ほとんどの時期において、国際政治経済の「中心」と大きな関わりを持つことなく存在してきた。日本における関心も決して高いとは言えず、この地域の国際関係を分析する研究は他国と比しても極めて少ないことが指摘されている¹⁾。

しかし20世紀後半以降の国際政治の構造変動の中で、太平洋島嶼国の持つ戦略的価値に変化が生まれ始めている。その背景として、漁業・深海底鉱物資源の存在、地球的課題としての気候変動問題、中国の台頭が指摘されているが、いずれにせよ近年、南太平洋地域にかかわる問題は国際的に大きな注目を集めるようになって²⁾。例えば島嶼国全体への中国の支援額は、2005年に400万米ドルに過ぎなかったものが、わずか数年後の2009年には1億5600万米ドルと数十倍に増加し³⁾、2010年から2012年だけでも6億500万米ドルの援助が行われたという⁴⁾。2014年11月には、中国の習近平国家主席が中国の国家主席として初めてフィジーを公式訪問し、インフラ整備や気候変動対策の協力強化のほか、中国への輸出品目の97パーセントの関税撤廃などを約束した。

そして「南太平洋諸国との関係を重んじる中国の姿勢は、強まることこそあれ弱まることはない」と断言している⁵⁾。近年の日本外交も同地域への関心を高めており、2014年7月には安倍総理が、1985年の中曽根総理のパプアニューギニア、フィジー訪問以来29年ぶりにパプアニューギニアを訪問し、液化天然ガスや鉄鉱石などをめぐる資源外交をおこない、貿易、投資の問題に多くの時間を割いた⁶⁾。

このように南太平洋地域に対する国際的な注目が高まっていることは明らかだが、ここはオーストラリアにとっては以前から、特別な意味を持つ地域であり続けてきた。南太平洋地域内では圧倒的な大国となるオーストラリアは、宗主国的な立場を享受してきた歴史があり、最大のドナー国でもある。地理的に近接しているため、この地域の不安定化はオーストラリアにとって影響が大きく、最新の国防白書でも、東南アジアの海洋安全保障及び南太平洋諸国の安全確立、強化という近隣地域の安全保障は、自国の安全保障に次いで二番目に重要な戦略的利益と位置付けられている⁷⁾。

そもそもオーストラリアでは、1960年代以降に政治的独立を達成した太平洋島嶼国自体が軍事的、政治的、経

1) 黒崎岳大「太平洋島嶼地域における国際秩序の変容と再構築」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, 2016年, 34頁。

2) 同上, 10-14頁。

3) 黒崎岳大「太平洋島嶼国からみた中国の太平洋進出」【パシフィック・ウェイ】144号, 2014年。

4) 中国の影響力拡大については、畝川憲之「転換期にあるオーストラリアのメラネシア援助政策」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, 2016年, 143-147頁。

5) 朝日新聞朝刊(2014年11月24日)

6) 小林泉「安倍総理のオセアニア訪問」【パシフィック・ウェイ】144号, 2014年。

済的、社会的脅威であると認識されているわけではなく、これらの島嶼国を「通じて」オーストラリアに及ぶ外部勢力が恐れられてきたといえる。19世紀後半には、南太平洋地域の植民地分割を目指すヨーロッパ列強がその外部勢力であり、20世紀半ばまでは日本による軍事的脅威が最も懸念されていた。そして最近では中国の海洋進出が警戒されているが、このような、国家による従来型の影響力拡大だけではなく、ボートピープルや違法漁業、テロの脅威といった国境を超える非伝統的脅威も、同地域を「通じて」オーストラリアに大きな影響を及ぼすと認識され、オーストラリア政府がそれらに対処しようと試みていることが近年の特徴である。

狭小な国土しか有さず、人口も経済規模も極めて小さい太平洋島嶼国が近年提示している魅力は、小国であっても国連で一票を持つという国際政治の仕組みと、1990年代以降の200海里時代の到来という国際社会の中で新たな潮流となった仕組みに由来する。200海里時代における太平洋島嶼国に対する認識は、周縁に位置する資源に乏しいマイクロステートというイメージから、様々な海底資源を有する国家へと変化していったのである。本稿では、このような国際環境の変化を考慮した上で、オーストラリアに近接するこの広大な海域がオーストラリア外交にとってどのような課題を突き付けることになるのかという問題関心への予備的考察を行う。まず、オーストラリアによる南太平洋地域への歴史的関与を概観する。その上で南太平洋地域に広がる広大な海と、それらを適切に管理するにはあまりにも脆弱な島嶼国という観点から、この地域における違法な人、物の流れに対するオーストラリア政府の対応として、ボートピープルの問題と、ボートピープルを含めた人身売買、麻薬取引、違法漁業など違法な人や物の移動を取り締まる警備艇、パシフィック・パトロール・ボートについて取り上げる。

オーストラリアにとっての南太平洋地域

オーストラリア大陸の場所を地図で確認すれば、それがヨーロッパから遠く離れた地域に存在していることは一目瞭然である。にもかかわらず、1901年にオーストラリア連邦が成立し、外交をイギリスに委ねつつも内政の自治を獲得した当時のオーストラリアにとっては、イギリスを中心とした英帝国こそが意味のある地域概念であった。国際関係上の概念としての「地域」とは地理的

な概念ではなく、人と人の繋がり方、結びつきのあり方のパターンであるとすれば⁸⁾、オーストラリアにとって自らの大陸が存在する太平洋地域との繋がり以上に、地理的には遠く離れたイギリスとの繋がり重要であった。

ただし、第一次世界大戦にイギリスと共に参戦し貢献したという誇りと、国内産業が順調に発展した事実は、オーストラリア国内におけるナショナリズムを盛り上げ、オーストラリアはパリ講和会議や国際連盟に独自の代表を送り、イギリスも反対していた人種差別的な移民政策である白豪政策を維持するために「人種差別撤廃条項」に反対し、また、赤道以南の太平洋地域の支配を可能とする委任統治案を支持するなど、イギリスとは異なるオーストラリア独自の利益についても認識し始めていた。しかし現実には、そのような独自性は英帝国から独立した対外関係の樹立を目指していたわけではなく、イギリスから無視され、考慮されないオーストラリア独自の利益を追求した結果に過ぎなかった。例えば、パリ講和会議にオーストラリアからの代表団の参加を主張したヒューズ (W.M. Hughes) 首相は、オーストラリアの生存は英帝国の安定にかかっているのであるから、オーストラリアは英帝国を助けるべきであるとの考えを持っていた⁹⁾。また1923年から1929年まで首相を務めたブルース (Stanley Melbourne Bruce) も、英帝国の外交に影響を及ぼすことを目指したのであって、決して英帝国からの脱却を望んだわけではなかった¹⁰⁾。

南太平洋地域においても、オーストラリアがイギリスの影響を排除を望んだわけでは決してなかった。19世紀には、この地域はイギリス、フランス、ドイツといったヨーロッパ列強による植民地分割の舞台となっており、さらに20世紀に入るとそこに日本も加わることとなり、そのような国際環境の下、オーストラリア政府自体も1906年にイギリス領ニューギニアをオーストラリア領に編入、さらに1914年にはドイツ領ニューギニアを占領するなど同地域への関心を高めた。しかしこれらの行動は、イギリスを含めたオーストラリア以外の国家を排除しようとしたものではなかった。オーストラリア政府は、いつオーストラリアの敵となるかもしれない国家が南太平洋地域で勢力を拡大することを懸念し、原則的には、イ

7) Department of Defence, *2016 Defence White Paper* (<http://www.defence.gov.au/whitepaper/docs/2016-defence-white-paper.pdf>) 2017年7月20日最終アクセス。

8) 渡辺昭夫『アジア・太平洋の国際関係と日本』東京大学出版会、1992年、iii頁。

9) Paul Hasluck, *The Government and the People 1939-1941*, Australian War Memorial, 1952, p.10.

10) *Ibid.*, p.15.

ギリス及びオーストラリアやニュージーランドといった英連邦諸国を中心とした秩序が構築されることを望んでいたといえる。

しかしながら、イギリスがヨーロッパに存在し、オーストラリアは太平洋地域に存在するという両国の置かれた地理的状況は両国の現状認識や政策にずれを生じさせ、特にオーストラリアに直接的影響を及ぼす太平洋地域における政策の齟齬は、しばしばオーストラリア政府を苛立たせるようになっていく。例えば1939年に首相になったメンジーズ (Robert Menzies) は、「我々はイギリス、南アフリカ、ニュージーランド、カナダと完全に協議を行い協力しあわなくてはならない」として英連邦の協力を重視する一方で、「太平洋地域では、我々が主要な責任を負っている」のであって、「イギリスが極東と呼ぶものは我々にとっては近北に他ならない」と明確に述べている¹¹⁾。

1941年の前半、アメリカとイギリスが極東での和解に望みを繋いでいた時も、すでにオーストラリアでは日本に対する恐怖感が極度に高まっていたが、それはオーストラリアが置かれた地理的環境から鑑みれば自然なことでもあった¹²⁾。オーストラリアにとって日本は、南太平洋地域を南下して自国へと迫る脅威そのものであったが、太平洋戦争が勃発するまで、オーストラリア政府はこの恐怖感をイギリスと共有することができなかったのである。チャーチルは1939年11月に、日本がシンガポールを占領することはないと述べていたし、1940年8月の時点でも、オーストラリアとニュージーランドの首相に対して、ドイツがイギリスへの侵略に成功しない限り日本による宣戦布告はないとの考えを告げていた¹³⁾。結局、1942年2月、オーストラリアはフィリピン、オランダ領東インドの大部分、太平洋島嶼国等と共にアメリカのマッカーサー将軍の管轄下に置かれ対日戦線を戦った。

その後戦後秩序についての構想が練られ始めると、オーストラリアは自国が存在する太平洋地域の戦後秩序について関心を高め、1944年1月にオーストラリアとニュージーランドの間でオーストラリア＝ニュージーランド協定 (Australia-New Zealand Agreement: 以下、ANZAC協定) を締結した。この協定は全部で44条からなり、オーストラリアとニュージーランド間の協議と常

設機構の設置の必要性、休戦協議への参加の問題、太平洋地域の地域防衛地帯構想、戦後の島嶼国の主権と管轄の問題、移民問題、太平洋地域の問題に関する国際会議の開催など、幅広い問題について扱っている¹⁴⁾。会議はオーストラリア側が用意した覚書に基づいて行なわれたため¹⁵⁾、協定もオーストラリアの考えを色濃く反映したものであると考えられる。特に、当初会議では共同声明にとどめる予定であったものが、エヴァット (H.V. Evatt) 外相の主張によって協定へと変更されたことから、そのイニシアティブが伺える¹⁶⁾。

エヴァット外相は戦後国際秩序が大国主導で形成されることを警戒しており、大国ではないオーストラリアも戦後秩序の形成について発言権を与えられるべきであると考え、特に南太平洋地域において、オーストラリアとニュージーランドが協力して英連邦の勢力圏を維持、強化することを目指していた。協定27条では、太平洋島嶼国の領土については、オーストラリアとニュージーランドの同意なしに、いかなる主権、統治システムの変更も行なわれるべきではないと主張し、大国主導の動きを牽制している。そして、赤道以南の太平洋地域においてはオーストラリア自身が指導力を発揮するべきという地域代表権の考えも示している。例えば協定13条では、全般的な国際安全保障体制の枠内で南西・南太平洋から成る地域防衛地帯が設立されるべきであり、それはオーストラリアとニュージーランドを基盤とするべきであると述べられている。また15条では「オーストラリアとニュージーランドが南西太平洋と南太平洋の管理、もしくは管理分担の責任を引き受けるのが適切であると合意した」としている。さらに16条では、いかなる国家も戦時中に使用、建設された軍事施設を根拠に、戦闘の終結後にその地域の領土要求や主権、管轄の権利を主張するべきではないことを確認しているが、これは明らかに、南太平洋地域に軍事施設を有するアメリカを牽制したものであった。この時点のオーストラリア政府は、南西・南太平洋の安全保障は英連邦の構成国であるオーストラリアとニュージーランドを基盤とするべきであると考えてお

11) Broadcast Speech by Mr. R.G.Menzies, *Documents on Australian Foreign Policy*, Vol.II, pp.97-98.

12) この時期のオーストラリア政府の対応についてはHasluck, *The Government and the People 1939-1941*, CH.12, CH.13を参照。

13) クリストファー・ソーン (市川洋一訳) 『米英にとっての太平洋戦争』上巻, 草思社, 1995年, 89-94頁。

14) ANZAC協定の全文は, Agreement Between Australia And New Zealand, *Documents on Australian Foreign Policy*, Vol. VII, PP.68-76.

15) Notes on the Agenda, *Documents on Australian Foreign Policy*, Vol.VII, PP.36-48.

16) Paul Hasluck, *Diplomatic Witness: Australian Foreign Affairs, 1941-1947*, Melbourne University Press, 1980, p.112.

り、戦後世界において赤道以南の太平洋地域に過度にアメリカの力が及ぶことを警戒していたのである¹⁷⁾。

特にANZAC協定の13条と16条は、アメリカからの強い反発を引き起こした。13条において、「オーストラリアとニュージーランドを基盤とするべきである」という部分の「すべきである」という単語がイタリック体で強調されていたこと、また明らかにアメリカを念頭に置いていると考えられた16条について、アメリカは激怒したと言われる。この地域を日本の脅威から守り、人的資源を含めた多くの資源を投入したアメリカは、この協定が明らかになった時、それをアメリカへの侮辱であるとさえ受け取ったのであった¹⁸⁾。

この協定からは、オーストラリアが赤道以南の南太平洋地域については自分たちの勢力圏であると認識し、たとえ同盟国アメリカであってもオーストラリアとニュージーランドの意向に十分配慮してしかるべきだと考えていたことが分かる。しかし結局このANZAC協定は、地域秩序の形成に与えたオーストラリアの役割という観点から評価した場合、逆にアメリカからの反発を受けただけで、大国による秩序形成に対して直接的な影響を与えることはなかった。地域防衛構想がオーストラリアとニュージーランドを基盤とするべきであると主張したところで、大国を含まずにオーストラリアとニュージーランドだけで合意した協定が何らの影響力を持たないのは、むしろ当然のことであった。

アメリカはその数年後、オーストラリアとニュージーランドとの間にANZUS条約を締結して同盟関係を構築することとなったが、これは第二次世界大戦の戦後処理と冷戦という、南太平洋地域独自の問題とは別の国際政治情勢を要因として可能となった条約であった¹⁹⁾。冷戦

という新たな国際情勢の中での西側の団結を重視し、反共産主義ブロックを構築したいアメリカが、オーストラリアとニュージーランドとの間に相互安全保障条約を締結することの見返りに、対日講和条約締結に同意させたのである。また南太平洋地域に関しては、赤道以北のミクロネシア地域はアメリカの影響下に、赤道以南のメラネシアとポリネシア地域は主にオーストラリアとニュージーランドという英連邦諸国の影響力が強くなった。幸い米ソの代理戦争としての熱戦が繰り上げられる地域とはならず、第二次世界大戦以降しばらくは、植民地や国連の信託統治領などとして表舞台に上がることなく統治されていた。

表1 島嶼国の独立年と最大ドナー国

	国名	独立年	最大ドナー国
ポリネシア	ツバル	1978	オーストラリア
	トンガ王国	1970	オーストラリア
	サモア共和国	1962	オーストラリア
	ニウエ (NZとの自由連合)	1974	ニュージーランド
	クック諸島 (NZとの自由連合)	1965	ニュージーランド
ミクロネシア	ミクロネシア連邦 (米と自由連合)	1986	アメリカ
	キリバス共和国	1979	オーストラリア
	ナウル共和国	1968	オーストラリア
	マーシャル諸島 (米と自由連合)	1986	アメリカ
	パラオ共和国 (米と自由連合)	1994	アメリカ
メラネシア	フィジー共和国	1970	オーストラリア
	バブアニューギニア	1975	オーストラリア
	ソロモン諸島	1978	オーストラリア
	バヌアツ共和国	1980	オーストラリア

外務省ホームページ各国基礎データより作成

南太平洋島嶼国が政治的独立を獲得したのは1960年代以降のことである。1962年にサモア独立国が独立して以降、1960年代はクック諸島（ニュージーランドとの自由連合²⁰⁾）とナウル共和国、1970年代にはトンガ王国、フィジー共和国、ニウエ（ニュージーランドとの自由連合）、バブアニューギニア、ソロモン諸島、ツバル、キリバス共和国、1980年代にバヌアツ共和国、ミクロネシア連邦（米国との自由連合）、マーシャル諸島（米国との自由連合）、1990年代にパラオ共和国（米国との自由連合）が独立的地位を獲得した²¹⁾。独立への道や、その後の政治的地位は島嶼国によって様々であるが、しかし、独立後の政治体制をめぐって共産主義陣営と自由主義陣営による激しい代理戦争が生じることもなく、数度にわたる独立戦争を闘ったり、分断国家を経た末に独立した

17) 前述のように、太平洋戦争勃発当初のオーストラリアはアメリカに助けを求めたが、その後マッカーサーの太平洋戦線に関する両国の戦略の対立などからアメリカへの反感を強め、再びイギリスとの絆を口にするようになっていた。第二次世界大戦遂行の過程での英米とオーストラリアの関係については、ソーン『米英にとっての太平洋戦争』に詳しい。

18) Alan Watt, *Evolution of Australian Foreign Policy 1938-1965*, Cambridge University Press, 1967, P.76.

19) 1949年10月、中国に共産主義政権が成立し、さらに1950年に朝鮮戦争が勃発すると、アメリカはアジアにおける共産主義封じ込め政策を強化する必要に迫られた。そして対ソ戦略から日本の戦略的価値は上昇し、日本を自由主義陣営の一員として国際社会に復帰させるため、早期、無制限の対日講和条約を締結する方針をとった。ところが日本から直接本土攻撃を受けたオーストラリア国民が、戦後わずか数年で日本への恐怖心と不信感を捨て去ることは難しく、オーストラリアは対日講和条約には反対であった。

20) 同地域に見られる自由連合の詳細はそれぞれの合意内容によって異なるが、概ね内政自治は存在するものの防衛は委任し多額の財政支援も受けていることが多い。

21) このうちニウエとクック諸島は国連に加盟していないが、WHOやUNESCOのような国際機関には参加している。

他地域の国々と比較すれば、その独立は比較的穏やかに行われたといえよう。地理的に国際政治の周縁に位置し、経済規模も小さい国々は、旧宗主国と闘って独立を勝ち取ったというより、旧宗主国との関係を継続させつつ独立していった。

オーストラリア外交においても、南太平洋地域は1980年代初頭まではさほど優先順位の高い外交課題が存在する地域として認識されていたわけではなく、西ニューギニアのインドネシア併合など一時的な懸念の高まりは存在したものの、宗主国としてのパプアニューギニア開発や政府開発援助の問題などが主たる関心であった。南太平洋地域に対する国際社会の安全保障上の関心が高まったのは1980年代になってからであり、ソ連がこの地域への関心を高めたことにより、辺境であったはずの太平洋島嶼地域の戦略的意味合いが変化し始めた。それでもオーストラリアの政策は、1990年代までは基本的に、その内政に干渉することは避けるべきだとの基本方針に裏付けられていた。1987年にフィジーでクーデターが起きた際には静観し、1980年代末にパプアニューギニアからの分離独立運動が激化した際にも主導的な役割を演じることはなかった。

このような政策を転換したのが2003年のソロモン諸島地域支援ミッション (RAMSI) である²²⁾。ソロモン諸島首相はハワード首相に介入を要請し、オーストラリアは太平洋諸島フォーラム (PIF) 加盟国の支持の下で介入した。オーストラリア政府が積極的な介入政策へと大きな政策変更をおこなった背景には、2001年の9.11同時多発テロ以降のテロリズムとの闘いという国際政治情勢が存在したと考えられる。すなわちオーストラリアの近隣で破綻国家が生まれるのを避けたいという動機は、それと関連して、密航業者を介した不法な人の移動、麻薬取引やマネーロンダリング、テロリズムといった国境を越える課題とも結び付けられて認識された。オーストラリアの「担当区域」あるいは「縄張り」(patch) とハワード首相が呼ぶ近隣の南太平洋地域で、国境を越える安全保障課題に対処することが2003年当時のテロとの闘いにおいて重要だったのである²³⁾。

22) オーストラリアの南太平洋地域安全保障政策については、阿久津博康・大庭三枝・佐島直子・福嶋輝彦・平山孝雄・松井佳子【(平成19年度防衛省委託研究) 豪州の安全保障戦略と日豪防衛協力】財団法人平和・安全保障研究所、2008年、98-108頁。

23) Dan Halvorson, 'Reputation and Responsibility in Australia's 2003 intervention in the Solomon Islands', *Australian Journal of International Affairs*, vol.67, No.4, 2013, pp.439-441.

広大な海域をめぐるオーストラリアの対応

竹田は1991年に出版された著作の中で、オーストラリアの南太平洋地域政策は従来、政治的側面、安全保障面、貿易の三つの側面から利益圏を形成してきたとし、その上でその政策に変化が生じてきたことを指摘している。まず政治的には域内諸国間の政治的協調関係の樹立が重要であり、したがってオーストラリア政府は、仏領や米領ではなく、英連邦諸国系の島嶼国に対して積極的に働き掛けることになる。安全保障面では、赤道以北に位置しアメリカの影響が強いミクロネシア地域よりも、赤道以南に位置し、地理的に一層オーストラリアに近接しているメラネシアとポリネシア地域の優先度が高くなる。そして自国の海上輸送ルートの安全や、米軍艦艇の自由な航行や補給基地の確保などアメリカの軍事的プレゼンスを維持することの重要性を指摘する。貿易の局面でも、南太平洋地域は、規模が小さいながらオーストラリアを代表する企業が影響力を保持する利益圏であるとしている。その上で、今後のオーストラリアの地域政策は旧宗主国的なものではなく、島嶼国とのパートナーシップに基づく新たな関わりを構築する可能性があることを示唆する²⁴⁾。

この分析にあるように、当然のことながらオーストラリアの南太平洋地域政策は多元的である。そして、歴史的にオーストラリアの植民地であったパプアニューギニアとの関係や、南太平洋島嶼国の脆弱な経済基盤との関連性などから、政府開発援助も大きな外交上のテーマである。しかし本稿では、近接するこの広大な海域がオーストラリア外交にとってどのような課題を突き付けるのかという問題関心への予備的検討として、南太平洋地域に広がる広大な海と、それらを適切に管理するにはあまりにも脆弱な島嶼国という観点から、この地域における違法な人、物の流れに対するオーストラリア政府の対応として次にボートピープルの問題と、ボートピープルを始め人身売買、麻薬取引、違法漁業の取り締まりなどに成果をあげているパシフィック・パトロール・ボートについて触れたい。

①ボートピープル問題

表2は、オーストラリアに到着したボートピーブルの人数であるが、中東情勢の混乱を背景に、1990年代末からイスラム系の人々が急増している。このような中、

24) 竹田いさみ【移民・難民・援助の政治学：オーストラリアと国際社会】勁草書房、1991年、176-184頁。

2001年には、アフガニスタンから逃れオーストラリアに向かうボートピープルを乗せた船を、ハワード政権が海上に留め置き、その上陸を拒否するために海軍や特殊部隊まで投入したタンパ号事件が起こった。そもそも、難民問題について考える際の視座として、それを人道的課題としてとらえることもあるが、少なくとも、ビザを所有せずにオーストラリアへの入国を試みるボートピープルへの対応については、ハワード政権において人道的視点は非常に軽視されている。タンパ号事件の直後に起こった9.11同時多発テロを背景に、オーストラリアの国益、国境警備、ボートピープルの不法性を強調する政府や政治家による言説を介して国民の不安が増強され、それらがテロの脅威と結びつくことで様々な措置や特例が正当性を確保していったためである²⁵⁾。

表2 オーストラリアに到着したボートピープルの人数 (1976-2014)

年	人数	年	人数	年	人数
1976	111	1989	26	2002	1
1977	868	1990	198	2003	53
1978	746	1991	214	2004	15
1979	304	1992	216	2005	11
1980	0	1993	81	2006	60
1981	30	1994	953	2007	148
1982	0	1995	237	2008	161
1983	0	1996	660	2009	2726
1984	0	1997	339	2010	6555
1985	0	1998	200	2011	4565
1986	0	1999	3721	2012	17204
1987	0	2000	2939	2013	20587
1988	0	2001	5516	2014	162

(出典) Janet Phillips, "Boat arrivals in Australia: a quick guide to the statistics", *Research Paper Series, 2013-2014*, Parliamentary Library, 2014. 2014年は移民・国境警備省メディアリリースより作成。

(<http://newsroom.border.gov.au/channels/Operation-Sovereign-Borders/releases>) 2017年7月29日最終アクセス

そのうちの 하나가ハワード政権によって導入され、ボートピープルをオーストラリアには上陸させず、ナウルとパプアニューギニアに設置した収容施設に送り、

25) Michalis S Michael, "Australia's Handling of Tensions between Islam and the West under the Howard Government", *Asian Journal of Political Science* 17(1), 2009, pp.45-70., Ian McAllister, "Border Protection, the 2001 Australian Election and the Coalition Victory", *Australian Journal of Political Science*, 38(3), 2003, pp.445-463., Don McMaster, "Asylum-seekers and the insecurity of a nation", *Australian Journal of International Affairs*, 56(2), 2002, pp.279-290., Graeme Hugo, "Australian Immigration Policy: The Significance of the Events of September 11", *The International Migration Review*, 36(1), 2002, pp.37-40.

そこで難民審査を行うパシフィック・ソリューション (Pacific Solution) と呼ばれる政策であった²⁶⁾。大きな特徴は、ボートピープルを人道的に手を差し伸べるべき人々と認識するのではなく、不法にオーストラリアの周辺海域を移動し、オーストラリアの安全を脅かす密入国者であるとして安全保障上の脅威としていること、そしてその脅威としてのボートピープルをナウルやパプアニューギニアといった島嶼国へ移動させるという方法である。

ナウルは独立するまでオーストラリアなど数カ国を施政国とする国連信託統治地域であり、パプアニューギニアもオーストラリアによる植民地であった過去を持つことに加え、両国ともにオーストラリアからの政府開発援助が国家経済にとって大きな役割を果たしている。特にナウルは国土も狭く、燐鉱石以外の外貨獲得手段はないが、この燐鉱石もほぼ枯渇しており、経済は破綻状態である。ナイルとパプアニューギニアに建設された収容所の建築費はもちろんのこと、維持、管理費などは全てオーストラリア政府が負担し、現地では収容所に関連する雇用も生まれる。またその協力の見返りとして、オーストラリアから両国への開発援助額も増額されている。

しかし、このオーストラリアの小切手外交とも呼ばれる対応については批判も強い。例えばUNHCR事務局長であった緒方はオーストラリアに関して、「庇護希望者への対応の責任を、より資源の乏しい国家や時にはUNHCRへ転嫁する措置をとっています。はたしてこれらは法的に正しい方法なのでしょうか。また長期的にみて賢い選択といえるのでしょうか。疑問に思います。」と批判している²⁷⁾。開発途上国にとっては資金援助を手にすることができ、オーストラリアにとっては自国にとって望ましい政策を誘導できるという点で双方に利点があるとの見方もあるが、ここに、オーストラリアと太平洋島嶼国との植民地的な関係の一端を垣間見ることができるのではないか²⁸⁾。

26) タンパ号事件、沈没事故を含めたハワードの強硬なボートピープル政策については非常に多くの先行研究が存在するが、日本語では飯笹佐代子『シティズンシップと多文化国家』日本経済評論社、2007年、塩原良和「オーストラリアの難民申請者政策—溶け合う『国境』と『国内』」近藤敦他編『非正規滞在者と在留特別許可』日本評論社、2010年などに詳しい。

27) 緒方貞子、「難民保護の今日的課題」『難民 Refugees』27(4), 2003年, 11頁。

28) オーストラリア外交における難民問題について詳細は、松井佳子「オーストラリア外交における難民問題と地域的解決の模索」『法学研究』89(2), 慶應義塾大学法学研究会, 2016年, 289-315頁。

②パシフィック・パトロール・ボート

1990年代に発効された国連海洋法条約によっていわゆる200海里時代が到来したことによって、広大な海域をいかに管理していくのかという問題が注目されるようになった。特に9.11テロ以降には、東南アジア地域や南太平洋地域の海域がテロや人の密輸の温床にならないよう対策をとる必要性は、オーストラリア政府によっても繰り返し強調されている。東南アジア地域諸国に対しても、警察当局や移民を管轄する各国機関同士の協力や、キャパシティ・ビルディング向上のための資金援助など様々な対テロ対策が講じられているが²⁹⁾、東南アジア諸国よりもさらに資金面、人材面などに問題を抱える島嶼国に対しても、オーストラリア政府は資金援助だけでなく各種支援をおこない、広大な海域がテロなどの温床となり、オーストラリア本土へと脅威が及ぶことを未然に防ごうとしている。

200海里時代の到来によって、複数の島を有する島嶼国の中には、陸地面積では極小の国家であっても、排他的経済水域が広範囲に及ぶ国が生まれた。例えばキリバスは対馬とほぼ同面積の730平方キロメートルの陸地しか有しておらず、人口は約11万人に過ぎないマイクロステートであるが、排他的経済水域は約350万平方キロメートルであり、その広さは中国の排他的経済水域よりも100万平方キロメートル以上大きい。キリバスよりさらに小さく、陸地面積がわずか180平方キロ、琵琶湖の4分の1強の広さの国土しか有していないマーシャル諸島は、213万平方キロメートルもの排他的経済水域を持っている。このように、漁業資源や海底資源の観点から見た場合、太平洋島嶼地域はもはや取るに足らない「周縁」の地ではなくなったといえる。しかし地政学的な重要性が高まり、国際的な関心を集めることができるようになったといっても、島嶼国内部の政治体制や経済、社会的基盤が同様に変化したわけではない。例えば大国パプアニューギニアは、政府や公的機関に対する認識や実体験に関する国際調査Corruption Perceptions Index 2016において、腐敗認識指数では176カ国中136位となっている³⁰⁾。経済基盤が弱く、国家財政を援助に依存し、政治や社会全般に腐敗が蔓延している国も少なくないのが現状であり、経済的、人的資源に乏しい国家が多いこ

の地域において、資金援助にとどまらない様々な能力構築支援などは重要な課題となっている。

このような状況の中、広大な海域がテロなどの温床となるのを防ぐための取組みの一つとして、オーストラリアは島嶼国に対し、海域をパトロールするための警備艇を援助している。1987年にパプアニューギニアに提供して以降、防衛協力の一環としてのパシフィック・パトロールボート・プログラムの下で、22隻の警備艇を12か国に供与してきた。太平洋島嶼国の中には、脆弱な財政基盤のために警備艇の購入、維持、管理などをするのが難しい場合もあるが、これらは全てオーストラリアによって提供されている。

また警備艇を供与するだけでなく、同時に乗組員の育成も行っている点も特筆すべきであろう。1992年から2012年までの時期に、太平洋島嶼国から4000人以上がオーストラリアのオーストラリア海洋カレッジ (Australian Maritime College) に派遣されて訓練を受けている³¹⁾。2014年には新たな警備艇計画が発表され、12か国に新しい警備艇を提供する計画が明らかとなり、オーストラリアが今後も同地域の海洋の安全確保に関与していく姿勢を示した。この海域を非伝統的脅威の温床とせず、どのように管理、監視していくのかという課題に、島嶼国への支援と相互協力を組み合わせつつ、オーストラリアはこれからも対応し続けていく必要がある。

表3 警備艇の供与国名と隻数

国名	供与された数	国名	供与された数
パプアニューギニア	4	マーシャル諸島	1
ソロモン諸島	2	クック諸島	1
トンガ	3	キリバス	1
バヌアツ	1	パラオ	1
フィジー	3	ツバル	1
ミクロナシア連邦	3	サモア	1

(出典) Linda McCann, *The Future of Australia's Pacific Patrol Boat Program: the Pacific Maritime Security Program*, Centre for Defence and Strategic Studies, Australian Defence College, 2013.

おわりに

本稿は、オーストラリアに近接する南太平洋地域、そしてその広大な海域が今後のオーストラリア外交にとってどのような課題を突き付けることになるのかという問題関心への予備的考察であった。近年のオーストラリア

29) 阿久津博康・大庭三枝・佐島直子・福嶋輝彦・平山孝雄・松井佳子、前掲書、77-78頁。

30) transparency international による国際調査結果。(https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) 2017年7月25日最終アクセス。

31) Linda McCann, *The Future of Australia's Pacific Patrol Boat Program: the Pacific Maritime Security Program*, Centre for Defence and Strategic Studies, Australian Defence College, 2013.

政府は、南太平洋地域において、テロの脅威を筆頭に、人、物、資金の違法な流れといった非伝統的脅威にも対処する必要性を認識している。密入国や人身売買といった人の不法な移動、麻薬取引や、違法漁業といった違法な物の流通や、マネーロンダリングのような違法な資金の流れ、あるいは環境問題など、この地域で顕在化している様々な問題は非伝統的脅威と称される。非伝統的という言葉からも明らかなように、国際政治学で扱う対象としては伝統的ではなく、ゆえに新しい。しかしオーストラリアの南太平洋地域政策が、これまでもこの地域を「通って」脅威がオーストラリアに到達しない状況を構築することを目的としていると考えると、近年のオーストラリアの政策は、その政策目標という観点からは決して新しいものではなくなる。

旧宗主国としての歴史、そして地理的な近接性は、オーストラリアにとっての南太平洋地域に特別な意味を与えて続けてきた。国際的には周縁とみなされ、たとえ忘れ去られているような時期であっても、この地域が外部勢力の進出に脅かされることなく安定していることは、オーストラリアにとって非常に重要であった。19世紀後半のヨーロッパ列強による植民地分割、20世紀半ばまでの日本による軍事的進出、1980年代のソ連による影響力拡大の試みなど、その時点でオーストラリアに直接的影響を及ぼしていなくとも、将来この地域を通じてオーストラリア本土への脅威となりうる外部勢力を排除したいということは、常にオーストラリアの政策目標であった。

南太平洋地域は、マイクロステートと呼ばれるような島嶼国が管理、監視するにはあまりにも広大であり、その結果として無法地帯が生み出されることをオーストラリアは懸念している。本稿では限定的観点から取り扱ったものの、この地域が適切に管理され、非伝統的脅威の温床としないためのオーストラリアの地域政策は本来は多元的なものである。政府開発援助などによって島嶼国自体の政治的、経済的能力を高めていくと同時に、本稿では触れることができなかったが多国間枠組みを発展させ、島嶼国や周辺諸国との連携を強めて同地域における安全保障アーキテクチャを構築していくことも目指されていくだろう。また中国の台頭を念頭に置いた場合、太平洋島嶼国が持つ地政学的な価値が向上する可能性があり、米国、中国、日本などを含めた国際政治の構造的要因についても分析していく必要がある。今後、このような多面的な視点から分析を進め、南太平洋地域における地域秩序について研究を深めていきたい。