

太平洋島嶼フォーラムの対ASEAN外交
フォーラムによるASEAN認識の意味 -

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

**The Diplomacy of the Pacific Islands Forum toward ASEAN:
The Meaning of Forum's Perception on ASEAN**

Yoko OGASHIWA

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

The Pacific Islands Forum has been approaching ASEAN since the late 1970s in order to establish economic relations. Although the Forum has continuously perceived ASEAN as an economic partner, it had to concentrate deepening a mutual understanding with ASEAN because of “racial and cultural differences” which the ASEAN countries

raised in the mid-1980s.

New situation after 2000 brings changes to Forum's perception on ASEAN. With the development of Free Trade Agreements in Asia as well as the Forum region, ASEAN is appearing as an economic partner obtaining a new meaning to the Forum, that is, Free Trade Area. At the same time, a new image of ASEAN as a political-security space is brought to the Forum by two elements, namely political instability in Papua and prevalence of transnational crime which is mainly based in Asia.

It would be possible that ASEAN as a political-security space surpasses the one as an economic partner in the perception of the Forum, since the former is rapidly increasing its reality for the Forum. How to integrate these two images of ASEAN, which are now situated independently in the perception of the Forum, is a critical question for the future direction of Forum's diplomacy toward ASEAN.

はじめに

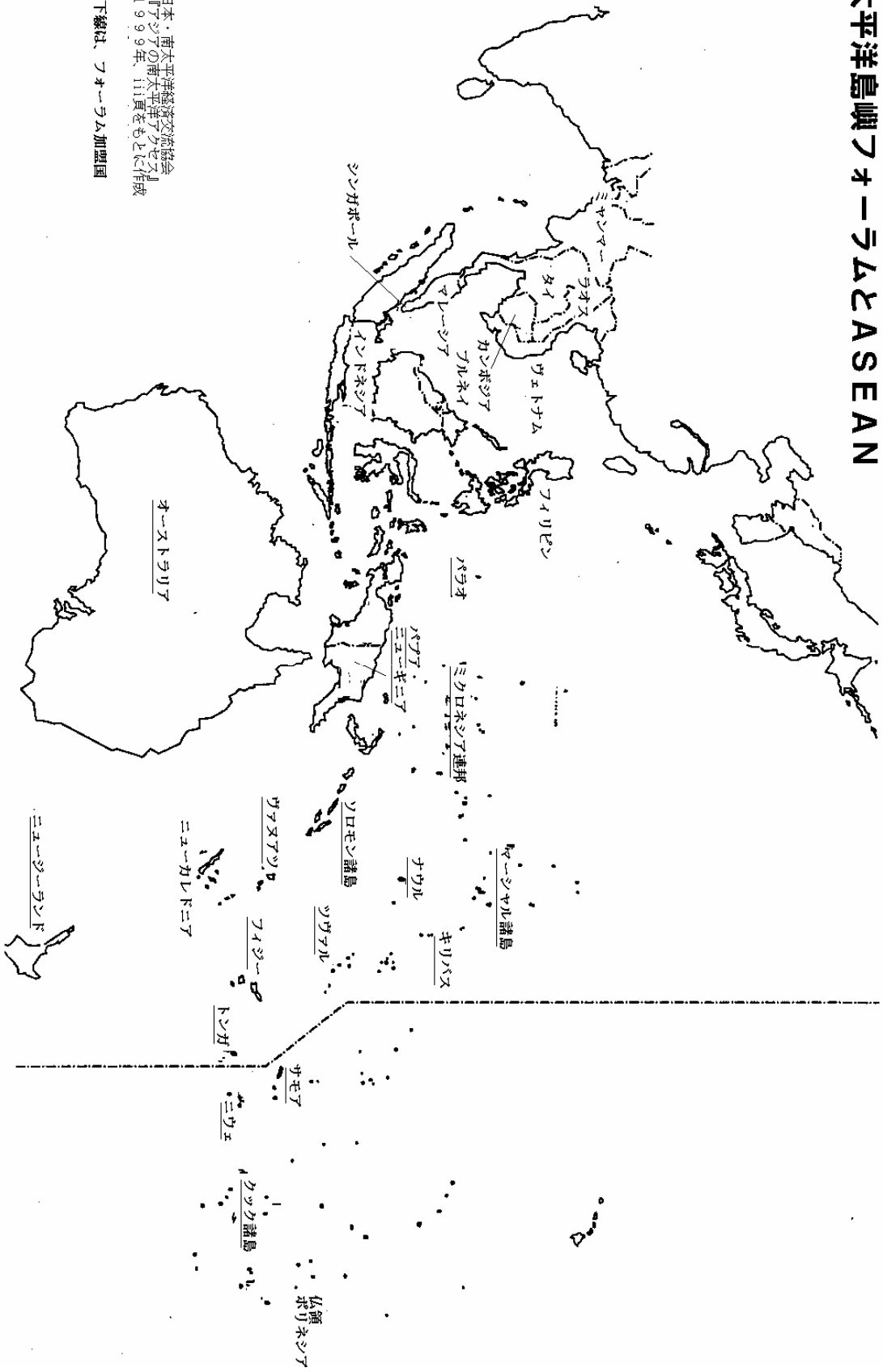
オセアニアの地域機構である太平洋島嶼フォーラム(以下、フォーラムと略)¹⁾は、長い間、隣接する地域であるにもかかわらず、アジアに対しては関心を向けてこなかった。1971年の成立以来、フォーラムの関心は、主に太平洋島嶼諸国の旧宗主国である欧米諸国や、あるいは国連や当時のECといった多国間枠組みにあったからである²⁾。フォーラムが地域としてのアジアに関心を向け始めるのは、グローバルな貿易自由化の到来を受けて、生き残り戦略の一つをアジアとの経済関係の構築に見出した1990年代初頭になってのことであった³⁾。

こうした中であってわずかな例外と言えるのが、ASEANとの関係であった。フォーラムは、ASEANとは1970年代後半という比較的早い時期から関係を持ち、以降、今日に至るまで関係を持ち続けてきたのである。

しかしながら、フォーラムのASEANに対するアプローチは、常に一定していたわけではなかった。1970年代後半に、当時、フォーラムの事務局であったSPEC(South Pacific Bureau for Economic Cooperation・南太平洋経済協力機構)⁴⁾の事務局長によるASEAN事務局訪問によって開始されたフォーラムの対ASEAN外交は、当初こそ活発に展開されていたが、1980年代半ばになると、停滞に陥ってしまう。90年代に入り、フォーラムの対ASEAN外交は再び活発化するが、90年代半ばになると、フォーラムは、ASEANのみならず、マレーシアやフィリピンなど、ASEANに加盟する各国に対しても個別の働きかけを積極的に展開していくようになる。そして2000年以降、フォーラムの対ASEAN外交は、新たな展開をみせていく予兆を示している。本稿は、このようなフォーラムの対ASEAN外交の軌跡を、フォーラムがASEANを自らにとって、いったいどのような意味を持つ存在として捉えてきたのか、という点を手がかりとしながら論じることにした。

以下では、このような観点から、フォーラムにとって、ASEANがその時々において、いかなる意味を持った存在として認識されてきたのか、そしてそのような認識をもたらした要因とは何なのか、を解き明かし、そうしたフォーラムのASEANに対する認識を踏まえながら、フォーラムによる対ASEAN

太平洋島嶼フォーラムとASEAN



日本・南太平洋経済交流協定
 『アジアの南太平洋経済フォーラム』
 1999年、111頁をもとに作成
 下線は、フォーラム加盟国

外交の方向性について検討し、その意味するものを考えることにする。

1．経済関係構築相手としてのASEAN

フォーラムの対ASEAN外交は、1970年代後半に開始されたが、フォーラムのASEANに対する関心は、元々、同じ地域機構であるということから、ASEANとの間で、共通関心事に関し、非公式に接触を行いたいということに発していた⁵⁾。このフォーラムの関心に対し、ASEAN側は、ASEAN事務局とSPECとの間に、貿易、産業開発、エネルギー、海運の分野における公式的なコミュニケーションを持ちたいという意向を示し、SPEC事務局長のASEAN事務局への訪問を提案したことから⁶⁾、両者の関係は、公式的なものへと発展していくことになる。

1979年12月、トゥポウニウア(Mahe Tupouniua)・SPEC事務局長は、このASEANからの提案を受け入れ、ジャカルタのASEAN事務局を訪問、そして翌1980年9月には、今度はビン・アブドラ(Datuk Ali bin Abdullah)・ASEAN事務局長がフィジーのSPEC事務局を訪問し、フォーラムとASEANとの関係は本格的にスタートする。フォーラム側は、その後さらに、新たに就任したグリス(Gabriel Gris)・SPEC事務局長がマレーシアとタイを訪問した際、両国のASEAN国内委員会を訪れて、ASEANに関して意見交換を行うなど、ASEANとの関係構築に強い関心を持っているところをアピールした⁷⁾。

このようにして、当初は非公式的な接触といったレベルでの関係を考えていたフォーラムのASEANに対する認識は、ASEAN側の反応を受けて、公式的なレベルでの関係の確立を目指すものへと変化していく。そしてその時に、フォーラムがASEANとの関係の軸として位置づけたのが、経済関係の構築であった。すなわち、フォーラムは、ASEANを貿易や投資を通じて経済関係を構築していく相手先として捉えたのである。

こうした認識の下、1981年8月、グリス・SPEC事務局長らSPECの代表は、ASEAN事務局を訪問し、貿易、海運、魚製品、エネルギー、投資と

いった具体的分野をあげたフォーラムとASEANとの協力に関する提案を行い⁸⁾、経済関係の構築とそれに向けた技術協力の提供をASEANから得ようと図る。ASEAN側は、このSPECの提案を1982年1月のASEAN経済閣僚会議において討議し、これらの分野に関連するASEAN経済委員会にさらなる検討を指示した⁹⁾。

しかし、ASEAN側の両者の関係に関する認識は、フォーラムの認識とは大きく隔たっていた。ASEAN側は、両者の関係をフォーラムとは異なる次元で捉えていたのである。

両者の関係を公式的なものにしたいと望んだのは、そもそもASEAN側であったが、ASEAN側はフォーラムが期待しているようなフォーラムとASEANという地域機構同士の次元の関係ではなく、SPECとASEAN事務局という事務局レベルの次元での関係として捉えていた¹⁰⁾。ASEANの諸事業の承認や実行に関する実際の権限は、各加盟国の国内委員会が持っており、ASEANはフォーラムとの関係をASEAN事務局を窓口としたSPECとの情報交換といった次元で考えていたのである。したがってASEAN側は、フォーラムが関係の主軸として位置づけ、ASEANに協力を求めた貿易や投資を通じた経済関係の構築に関して、ASEANとしてではなく、ASEANに加盟する各国とフォーラムとの間でのバイラテラルなレベルで関係構築を進めていくとフォーラムに応答した¹¹⁾。また、経済関係を構築していく上でフォーラムが求めた技術協力の提供に対しても、ASEAN側は、フォーラムとの技術協力は、ASEAN各国とフォーラムとの間のバイラテラルなものであり、かつ民間部門のレベルで行われるべきものであるという姿勢をとり、ASEANとして関与するつもりはないことを明らかにした¹²⁾。ASEANは、フォーラムが思い描くような経済関係構築の相手先として自らを位置づけてはいなかったのである。

ASEAN側のこうしたフォーラムとの認識のずれは、次第にASEAN側のフォーラムに対する関心の後退を招くことになっていく。そしてそれに反比例するように、フォーラムは、なんとかASEANとの関係を発展させていこうと、ますます熱心になっていくようになる。

1982年から1983年にかけて、SPECとASEAN事務局との間で接触がほとんど行われなかったことに、改めて関係発展への意識を強めたフォーラムは、ASEANとフォーラムとの間の投資に関する調査を実施することに決定する¹³⁾。また、経済関係構築に必要とされる技術協力に関しても、研修による人材育成を目的とした「ASEAN・太平洋フェローシップ計画」の創設をASEAN側に提案した¹⁴⁾。フォーラムは、事務局長らSPEC事務局員をASEAN事務局やタイ、マレーシア、インドネシア、シンガポールといったASEAN各国に派遣し、投資調査の実施と人材育成研修の実現を目指して、精力的に働きかけを展開する¹⁵⁾。

フォーラムの働きかけによって、ASEANとフォーラムの間で投資、および合併事業に関する調査が実施されることになったのは、1986年4月のことであった。そして、同年10月には、この調査に基づき、SPEC事務局本部において、「ASEAN・南太平洋投資促進に関するフォーラム」(Forum on ASEN-South Pacific Investment Promotion)と銘打ったセミナーが、フォーラム加盟国、およびASEAN加盟国の政府、民間部門の代表の参加を得て開催された。フォーラム側は、セミナーがフォーラム首脳という高度な政治レベルの決定によって開催されたものであることを強調した上で、「ASEANと南太平洋との間の投資・取引関係の構築において、重要な歴史的イベントであり、かつ意義深い前進」であるとセミナーを評価して¹⁶⁾、これを契機にASEANからの投資が増えることに強い期待を示した。また、経済関係構築のための技術協力に関しても、ASEANの行う人材開発プロジェクトにフォーラム加盟の太平洋島嶼諸国の参加が受け入れられるなど¹⁷⁾、フォーラムの働きかけに対し、一定の進展を見ることができた。経済関係構築の相手としてのASEANに対するフォーラムの期待は、これによって、ますます高まっていくことになる。

2. 相互理解の深化を求めて

しかしながら、フォーラムの期待に反して、ASEANとの関係は、それ以

上思わしく発展せず、むしろ停滞とっていい状態に陥ってしまう。両者の関係に対する認識のずれから、すでにフォーラムに対する関心を低下させていたASEAN側が、フォーラムの関係発展に向けた積極的な働きかけに、かえって警戒心を強め、これ以上、関係を発展させないよう抑制の方向に動いたからである。

ASEAN側は、フォーラムが経済関係発展の起爆剤として期待をこめた「ASEAN・南太平洋投資促進に関するフォーラム」に対し、その後のフォローアップを講じようとはせず、フォーラムとの経済関係の発展に関心を向けようとはしなかった。また、経済関係構築のための技術協力の提供についても、1988年11月にインドネシアのウジュン・パンダンで、ASEANとフォーラムとの間で対話の場がもたれた際、ASEAN側は太平洋島嶼諸国に提供しているASEAN人材開発プロジェクトを資金提供 日本、技術協力の提供 ASEAN、技術研修参加者 フォーラム諸国という三者協力の形で行うことをフォーラムに提案し、ASEANとフォーラムとの間でのバイラテラルな関係の進展を回避しようとした¹⁸⁾。

だが、問題は、ASEAN側とフォーラムとの両者の関係に関する互いの認識のずればかりではなかった。より重要な根幹的問題として、ASEAN諸国の中に、両地域間の「人種的、文化的違い」を理由に、フォーラムと密接な関係を構築していくことに対する強い反対が存在していたのである¹⁹⁾。

ASEAN諸国の中に存在する「人種的、文化的違い」から発するフォーラムとの関係緊密化に対する拒否感は、パプアニューギニアのASEAN加盟申請に対するASEAN諸国の否定的態度と共通するものであった。インドネシアと国境を接し、「アジアと太平洋の架け橋」を外交方針としてきたパプアニューギニアは²⁰⁾、1975年の独立当初からASEAN加盟に関心を抱き、1976年からASEAN閣僚会議にオブザーバーとして参加してきた。1981年に、特別オブザーバーという地位をASEANから付与されたパプアニューギニアは、1986年にASEAN閣僚会議においてASEANへの加盟を正式に申請、さらに1989年には、ASEAN政治協力の一環である「東南アジア友好協力条約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)に域外国として初め

て調印を行った。しかしながらASEAN諸国は、パプアニューギニアが東南アジア国家ではなく、東南アジア諸国のみに開かれたASEANにはそくなわれないとして、パプアニューギニアのASEAN加盟申請に対し否定的態度をとった²¹⁾。ASEAN諸国が抱く「人種的、文化的違い」からくるフォーラムに対する違和感は、フォーラムとASEANとの関係発展を阻む大きな要因となっていたのである。

こうして停滞に陥ってしまったフォーラムとASEANとの関係が再び動きだすきっかけとなったのは、グローバルな貿易自由化の波の到来であった。それまで貿易優遇措置によって支えられてきた太平洋島嶼諸国の経済の屋台骨が貿易自由化によってゆるがされる事態に直面したフォーラムは、新たな生き残り策の一つを、長い間関心を向けてこなかったアジアとの経済関係構築に見出したのである。ASEANとの関係構築は、そうした地域としてアジア全体を視野に入れた経済関係構築の試みの文脈の中で、再び息をふきかえすことになる。

1989年7月、フォーラムは、年次会議において、ASEANとのより包括的な関係の展開に向けて新たな努力を行う決意を示し、再びASEANとの関係構築に取り組んでいく意向を表明した²²⁾。だが、フォーラムは、以前のように経済関係構築の相手としてのみASEANをみるのではなく、まずASEANとの間で相互理解を深めていくことに重点を置いた。ASEANと経済関係を構築していくためには、「人種的、文化的違い」といった非経済的要因が深く関わってくることを、フォーラムは身にしみて感じていたからである。

ASEANとの相互理解を深めるためにフォーラムがとった策の一つは、人的交流の促進であった。おりしもASEANとの関係については、フォーラム諸国の閣僚作業グループによって南太平洋フォーラムの機構全般に関する包括的な再検討が行われた際、ASEANにおいて南太平洋フォーラムが目的を追求していくために、フォーラム事務局長がより積極的に関与すべきであるという勧告がなされていた²³⁾。そこで1994年6月、タバイ (Jeremia Tabai)・フォーラム事務局長はASEAN事務局を訪問し、フォーラム事務局員をASEAN事務局に派遣して、ASEANの技術的な委員会やセミナー、訓練コー

スなどに参加させたいと要望する²⁴⁾。

このフォーラムからの要望に、A S E A N側も前向きに対応した。1995年1月には、フォーラムの要望にこたえ、A S E A N事務局にフォーラム事務局員を受け入れたのに続き、同年9月に開かれたフォーラム年次会議には、初めて事務局長が出席し、A S E A Nとしてもフォーラムとの人的交流には関心をもっている姿勢を表した²⁵⁾。

A S E A Nからの肯定的反応を受けて、フォーラムは、A S E A Nとの間に定期的な対話の場を設け、人的交流をさらに発展させていこうと図る。1995年9月のフォーラム年次会議で、国連総会にあわせてフォーラムとA S E A Nとの間で合同閣僚会議を持つことが可能か、タバイ・フォーラム事務局長がA S E A N事務局長に諮ることが決まったのに続き²⁶⁾、1998年8月のフォーラム年次会議では、それまでのフォーラム、A S E A N双方の事務局長による相互訪問のみならず、両地域機構の議長レベルによる相互訪問の毎年実施についても検討されることが決まった²⁷⁾。

こうしたA S E A Nとの間の人的交流促進の試みと並行して、フォーラムは、1990年代半ばから、A S E A Nに加盟する個々の国々との個別的な関係の構築にも乗り出していく。1997年には、フォーラムと関係の深い域外諸国を招いた「フォーラム・域外国対話」²⁸⁾に、A S E A N諸国の中で、まずマレーシアを招き、ついで2000年にはフィリピンを、2001年にはインドネシアを招待、そして2004年にはタイをフォーラム・域外国対話に招くことに決定した。A S E A N諸国のフォーラム・域外国対話への招待は、フォーラムにとって関係のあるA S E A N諸国各々との直接的な関係を深めると同時に、そうした関係を通じてA S E A N諸国との相互理解を深め、A S E A Nとの関係の発展につなげていこうという、A S E A N諸国の「人種的、文化的違い」からくる違和感を埋めるためのフォーラムによるいま一つの策であったと言えるであろう。

A S E A Nを相互理解の深化を図らなければならない相手とするフォーラムのこのような認識は、もともと貿易自由化への対応のためにA S E A Nと経済関係を構築していくという目的に基づいたものであった。だが、この本来の目的の達成は、1997年夏に発生したアジアの通貨危機によって延期を余儀なくさ

れてしまう。タイのバーツ暴落をきっかけにしてアジア各地に波及した通貨危機の影響が、A S E A N諸国を直撃し、大きな経済的混乱を与えたからである。これによってフォーラムは、混乱が収まるまで、A S E A Nとの経済関係構築を具体的に推し進めることは凍結し、相互理解の深化に努めていくことになる。通貨危機の発生後に、フォーラムがフォーラム・域外国対話への招待を決めたフィリピン、インドネシア、タイといったA S E A N諸国は、この点を反映して、いずれもフォーラムとの経済関係の構築よりも、相互理解深化の面を重視した顔ぶれとなっていた。とりわけ、インドネシアの場合は、A S E A N諸国の中での大国、またA S E A N事務局のホスト国として、フォーラムの相互理解深化の意図がもっとも強く読み取れるものだったと言えよう。

貿易自由化の流れによって、再びよみがえることになったフォーラムにとっての経済関係構築先としてのA S E A Nの存在は、こうしてアジアの通貨危機の影響によって、そこに至りつく前の相互理解の深化を図るべき存在という段階に留めおかれることになったのである。

3 . 経済関係構築相手としての新たな意味づけ

アジアの通貨危機発生後、フォーラムにとって、経済関係構築相手としてのA S E A Nの存在は、影を潜めることになった。しかしながら2000年以降になって、再びフォーラムにとって、A S E A Nが経済関係構築の相手として意識されだすような新たな状況が展開し始めたと言える。

その一つが、A S E A N + 3という、A S E A Nが関わる新たな地域的枠組みの発展である。アジアの通貨危機を契機に、1997年12月にA S E A N諸国と日本、中国、韓国の3カ国によって設けられたA S E A N + 3は、1999年11月のA S E A N + 3首脳会議において、東アジアにおける経済、社会、政治、安全保障に関する対話と協力をうたった「東アジアにおける協力に関する共同声明」を採択、さらに2004年11月のA S E A N首脳会議では、東アジア共同体実現に向けての大きな布石といえる東アジア首脳会議を翌2005年から開催することを決定した。東アジア共同体の重要な要素の一つは、東アジア自由貿易地

域であり、A S E A N + 3 の東アジア共同体実現に向けてのこうした動きは、フォーラムにとって、A S E A N + 3 の存在を新たな経済関係構築相手として、そしてその一角をなす A S E A N の存在を改めて経済関係の構築相手として、意識させることになったと言えよう。

第二にあげられるのは、A S E A N が一方の当事者となった F T A (Free Trade Agreement ・ 自由貿易協定) の締結交渉が急速に進展していることである。A S E A N は、まず中国との間で、2001 年 11 月の中国・ A S E A N 首脳会議において、2010 年までに F T A を締結することで合意、翌 2002 年 11 月の首脳会議では、「包括的経済協力に関する枠組み協定」に調印、さらに 2004 年の 11 月の首脳会議では、F T A の中核となる「モノの貿易協定」、および「紛争処理メカニズム協定の合意文書」に調印した。また A S E A N は、日本との間でも、2002 年 11 月に「包括的経済連携に関する首脳による共同宣言」を採択し、2003 年 10 月には「包括的経済連携の枠組み」に調印、2004 年 11 月には F T A の中核となる「包括的経済連携協定」の交渉を 2 年以内の決着を目標に 2005 年 4 月から開始することで合意した。このほかにも、A S E A N は、2003 年 10 月にインドとの間で 10 年以内の F T A 交渉妥結を目指し、「包括的経済協力に関する枠組み協定」に調印、オーストラリア、ニュージーランド、韓国との間でも、それぞれ 2005 年から F T A の交渉を開始することで合意している²⁹⁾。A S E A N を当事者とするこれら F T A をめぐる交渉の進展は、経済関係構築の相手としての A S E A N の存在に対するフォーラムの関心をかき立てるのに十分な効果を持っていると考えられよう。

第三には、A S E A N 自身による域内経済統合の加速化があげられる。A S E A N は、すでに 1992 年 1 月に A F T A (ASEAN Free Trade Area ・ A S E A N 自由貿易地域) の創設に合意しており、1996 年 11 月の非公式首脳会議において、A S E A N 経済地域の創設を目指す「A S E A N ビジョン 2020」を採択していた。こうした域内経済統合に向けての動きを A S E A N は 2003 年 10 月の首脳会議においていちだんと加速させ、同会議で調印された「A S E A N 協和宣言 II」の中で、2020 年をめどとした「A S E A N 経済共同体」の形成をうたった。A S E A N による域内経済統合の加速化は、フォーラムの眼前に、自由貿易地

域という新たな様相を持った経済関係構築の相手としてのASEANの姿を浮上させたと言えるであろう。

そして第四にあげられるのは、フォーラム自らによる自由貿易地域化の推進である。グローバルな貿易自由化の進展が圧力となって作用したとともに、貿易自由化への対応としてフォーラムが試みたアジアとの経済関係構築がフォーラム側の貿易・投資制度の不備が一因となって振るわなかったことから、フォーラムは自らの自由貿易地域化を実現すべく行動を起こす。1997年7月の経済閣僚会議において、フォーラム諸国間の自由貿易地域化を進めることで合意したフォーラムは、交渉の末、2001年8月の年次会議において、太平洋島嶼諸国とオーストラリア、ニュージーランド両国との間のFTAであるPACER（Pacific Agreement on Closer Economic Cooperation・太平洋経済緊密化協定）と太平洋島嶼諸国間のFTAであるPICTA（Pacific Island Countries Trade Agreement・太平洋島嶼諸国貿易協定）という二つのFTAの採択、調印を実現させた。PACERは2002年10月に、PICTAは2003年4月に、それぞれ発効し、これによって、フォーラムには、将来、ASEANとの間にFTAを締結することのできる可能性が広がることになった。上記であげたような状況の展開から、ASEANがフォーラムにとって自由貿易地域という新たな意味を持った経済関係構築の相手として意識されだすようになったとしても、フォーラム自らが自由貿易地域となっていない限りは、そうしたASEANとFTAの締結といった形で経済関係を構築していくことは困難を極める。フォーラムが自らの自由貿易地域化を推進したことによって、自由貿易地域という新たな意味を持った経済関係構築相手としてのASEANの存在が、よりいっそうフォーラムの視野に入ってくるようになったのである。

フォーラムが、今後、こうした新たな状況の展開を受けて、ASEANとの間にFTAの締結を目指していくつもりであるのか、その意思はいまだ明確にされてはいない。しかし、2003年3月に、インドネシア訪問を前にしたレヴィ（Noel Levi）・フォーラム事務局長が、フォーラム諸国の関心事の一つとして、太平洋、およびASEANの自由貿易地域のフォーラム諸国に与える影響をあげるなど³⁰⁾、フォーラムが自由貿易地域としてのASEANの存在に関心を抱

いていることが窺える。今後、フォーラムがF T Aの締結を目指した新たな経済関係構築の相手としてA S E A Nを明確に位置づけていくかどうかは、A S E A Nがフォーラムに対してどのような反応を示すかに大きくかかっていると見えよう。F T Aが広くはモノ、カネだけではなく、ヒトという労働市場の解放まで含んでいることから考え合わせると、A S E A Nにとって、フォーラムとのF T A締結がどのようなメリットをもたらすかという経済的要因のほかに、「人種的、文化的違い」といった非経済的要因がどの程度までそこに意味を持ってくるのか、そしてもしその場合は、フォーラムが行ってきた「人種的、文化的違い」からくるA S E A N諸国の違和感を埋めるための努力は、A S E A Nからどのような評価を受けるのか、といった点に注目する必要があると言えるであろう。

4 . 政治・安全保障空間としてのA S E A Nの浮上

2000年以降の状況の展開は、フォーラムの前に、自由貿易地域という新たな意味を持った経済関係構築の相手としてのA S E A Nの存在を出現させた。その一方で、同時に2000年以降の状況の展開の中から、政治・安全保障空間という、それまでフォーラムが抱いてこなかった新たなA S E A N像も、フォーラムの前に浮かび上がってきたと指摘することができる。そうした政治・安全保障空間という新たなA S E A N像をフォーラムの前にもたらしめているものの一つが、パプア問題である。

パプアは、1969年に、「自由選択法」(Act of Free Choice)によって、オランダ領ニューギニアから西イリアン(1973年にイリアン・ジャヤに改名)としてインドネシアに帰属することになったインドネシアの一州である³¹⁾。インドネシアで多数派を占めるオーストロネシア系住民とは人種的、文化的に異なる現地のパプア系住民は、このインドネシアの領有に反発して、O P M (Organisasi Papua Merdeka・自由パプア運動)を結成し、独立運動を展開してきた³²⁾。インドネシア政府は、こうしたO P Mに対し、武力による制圧を図り、両者の衝突は、長年にわたって続けられてきた。

いわば歴史を持つこのパプア問題がいちだんと活発化するの、2000 年前後のことである。1998 年 5 月にスハルト大統領が退陣し、その後に登場したハビビ大統領の下で、インドネシアに「併合」された東ティモールが独立に向けて急速に突き進んだことに刺激を受け³³⁾、イリアン・ジャヤにおいても独立運動がより活発化し、その中で武力衝突や独立運動指導者の殺害といった事件が発生した。インドネシア政府は、激化した独立運動を地方分権によって抑えようと、2001 年 11 月にイリアン・ジャヤに対し特別自治法を施行し、2002 年 1 月に、イリアン・ジャヤはパプア特別州と改められた。しかしながら、パプアの情勢はそれ以後も安定せず、インドネシア国軍は武力による鎮圧を続けている。

フォーラムにとって、パプアは、現地のパプア系住民がフォーラム加盟国であるパプアニューギニアに居住するパプア系住民と人種的、文化的には同じという、本来的には「地域の一員」である。1828 年にオランダがニューギニア島西半分を領有したことから、結局はインドネシアに領有されることになり、フォーラム諸国とは別々の道を歩むことになったパプアではあったが、フォーラムに先立って設立された地域機構である南太平洋委員会 (South Pacific Commission)³⁴⁾には、1962 年にオランダが西イリアン領有を放棄したことによって南太平洋委員会から脱退するまで、「地域」として含まれていたのだった。

しかしながら、こうしたつながりがあるにもかかわらず、フォーラムは、パプア問題に関し、2000 年までは公けに関心を示してこなかった。加盟国であるオーストラリア、パプアニューギニアの二カ国が、フォーラムの場でパプア問題を取り上げることに反対してきたからである³⁵⁾。インドネシアを隣国とするこの二カ国は、インドネシアとの間に摩擦が生じることを恐れていたのであった³⁶⁾。

このようなフォーラムのパプア問題に対する姿勢に変化が見られるようになるのは、2000 年のことである。先に述べたように、独立運動の激化とそれに対するインドネシア政府の武力鎮圧によってパプアの情勢がいちだんと不安定化したことが一つの要因であるが、もう一つの要因として、フォーラムがそれまでの地域紛争に対する姿勢を非関与から関与へと転換したことがあげられる。フォーラムは、その多くが加盟国のエスニックな問題と絡む地域紛争に対し、

基本的に国内問題として関与を避けてきたが、2000年に相次いで発生したフィジーとソロモン諸島におけるクーデターを契機として、同年10月の年次会議において、地域紛争への関与をうたったビケタワ宣言(Biketawa Declaration)を採択するにいたった³⁷⁾。ビケタワ宣言は、あくまでもフォーラムの域内で発生した紛争を対象としたものであったが、この方針転換が「周辺地域」の紛争に対するフォーラムの関心にも影響を及ぼしたと考えることができる。

ビケタワ宣言が採択された同じ2000年の年次会議において、フォーラムは、インドネシア政府、当局、分離主義グループに対話と協議によって平和的に違いを解決するよう求める最終声明を採択したのを皮切りにして³⁸⁾、パプア問題に対し関心を示していく。2003年3月に、レヴィ・フォーラム事務局長がインドネシアを訪問した際にも、パプア問題が取り上げられ、現地パプア系住民の福祉について言及が行われるなど、フォーラムがこの問題に関心を抱いていることが示された³⁹⁾。同じ「周辺地域」のニューカレドニアや仏領ポリネシアに関して、フォーラムが現地や宗主国のフランスに訪問団の派遣の計画、および実施を行ったり、国連などの場で問題を提起したりしていることから比べればかなり差があり、また、フォーラム加盟国の中にパプア問題に関して温度差が存在することから、フォーラムの関心が永続的といえないものであるとはいえ、本稿の文脈から言えば、フォーラムがパプア問題に関心を示したことの意味するものは大きいと言える。インドネシアは、フォーラムにとって、「フォーラムとASEANとの間の架け橋」⁴⁰⁾として位置づけられており、パプア問題を窓口として、フォーラムの前に、それまで経済関係構築の相手としてしかみてこなかったASEANに、政治・安全保障空間という新たな姿が広がることになったからである。

政治・安全保障空間という、フォーラムにとっての新たなASEAN像は、また、トランスナショナルな犯罪という、もう一つの要因によっても、もたらされているとすることができる。

1990年代から、フォーラムでは、麻薬の栽培や密輸、銃の密輸、それに関連した域外の犯罪組織によるマネー・ロンダリング(資金洗浄)といった、地域横断的な犯罪の増加が問題となっていた。こうしたトランスナショナルな犯罪

に対し、フォーラムは、1992年7月にホニアラ宣言（Honiara Declaration・正式名称は、法執行協力に関する南太平洋フォーラム宣言 { Declaration by the South Pacific Forum on Law Enforcement Cooperation }）を採択し、容疑者引渡しや犯罪捜査における相互支援、麻薬の密輸やマネー・ロンダリングに関する法の制定など、フォーラム一体となって対処する姿勢を打ち出した⁴¹⁾。さらに、フォーラムは、1997年9月には、アイトウタキ宣言（Aitutaki Declaration・正式名称は、地域的安全保障協力に関するアイトウタキ宣言 { Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation }）を採択し、麻薬密輸などのトランスナショナルな犯罪を地域的安全保障に対する直接的な危機の一つとして位置づけ、地域的安全保障協力によってそれらに対処するための指導原理を定めた⁴²⁾。

2000年以降、フォーラムのこうした地域的安全保障協力に関する政策は、いっそうの展開をみる。先にあげたように、2000年5月のフィジーにおけるクーデター、翌月のソロモン諸島におけるクーデターの発生をきっかけに、同年10月には、地域紛争への関与の際の指導原理と行動手順を定めたビケタワ宣言が採択された。こうした流れは、アフガニスタンからのボートピープルの急増と密入国⁴³⁾、そして2001年9月のアメリカにおける同時多発テロ事件を受けて、さらに広がっていく。

2002年8月、フォーラムは、年次会議において、ナソニニ宣言（Nasonini Declaration・正式名称は、地域的安全保障に関するナソニニ宣言 { Nasonini Declaration on Regional Security }）とよばれる宣言を採択した。この宣言では、マネー・ロンダリング、麻薬密輸に加え、テロ、テロリストの資金調達、ヒトの密入国、人身売買などが「重大な犯罪」としてあげられ、こうした犯罪にフォーラム加盟国が法制化と国家的戦略をもって臨むことがうたわれていた⁴⁴⁾。さらに、2002年10月のインドネシアのバリ島における爆弾テロ事件の発生を受けて、フォーラムは、太平洋トランスナショナル犯罪調整センター（Pacific Transnational Crime Coordination Centre）の設立に続き、テロ対策ワーキンググループを立ち上げるなど⁴⁵⁾、よりいっそう地域的安全保障協力を進めていく。

このようにフォーラムが地域的安全保障協力によって立ち向かおうとしているトランスナショナルな犯罪とみなされている事件は、実は域内よりも域外、

すなわち端的にはA S E A N地域を含むアジアがその根拠地とされている場合が多い。フォーラムにとって、トランスナショナルな犯罪に対する域内協力のみならず、域外との協力も不可欠になっていると行うことができよう。この点に関して、2003年3月のA S E A N事務局訪問時に、レヴィ・フォーラム事務局長は、フォーラムとA S E A Nとの重要な共通問題として、トランスナショナルな犯罪、ヒトの密入国、テロをあげ、こうした問題に関し、A S E A Nとの協力を模索していこうという姿勢を示した⁴⁶⁾。さらに2004年7月には、レヴィ・フォーラム事務局長の後任のアーウィン (Greg Urwin)・フォーラム事務局長が、テロ対策法制化に関連して、東南アジアのイスラム・テロ組織のネットワークに太平洋の国内集団が呼応していく危険性について強い警戒感を表し、テロ問題に関して東南アジアとの関係を注視していることを明らかにした⁴⁷⁾。

今後、このようなトランスナショナルな犯罪に関して、フォーラムとA S E A Nとの間で、警察、税関、入国管理、検察などの面における協力が進められていくことが予想される。トランスナショナルな犯罪を媒介とした政治・安全保障空間としてのA S E A Nの姿の出現は、それにもなって、よりいっそうはっきりとした輪郭をあらわすことになると思われる。

おわりに

フォーラムの対A S E A N外交は、フォーラムにとってA S E A Nがどのような意味を持つ存在かという認識を反映し、展開されてきた。フォーラムにとって、A S E A Nとは、そもそも経済関係構築の相手として認識され、それは現在に至るまで、基本的には変わっていないと考えることができる。

しかし、そうしたフォーラムのA S E A N認識とはうらはらに、フォーラムがA S E A Nと経済関係を築いていこうとした時に突き当たったのが、A S E A N諸国が抱く「人種的、文化的違い」を理由としたフォーラムに対する違和感という問題であった。フォーラムは、これに対し、A S E A Nとの間に相互理解を深めていくことで対応しようと図る。ただ、ここで改めて留意しなければならないのは、フォーラムによるA S E A Nとの「人種的、文化的違い」か

らくる違和感を埋めるための努力は、あくまでもA S E A Nとの経済関係構築を目的としたものであったという点である。2000年以降のフォーラムとA S E A Nを取り巻く経済状況の新たな展開の中で、フォーラムによるA S E A Nとの「人種的、文化的違い」からくる違和感を埋めるための努力が意味を持ってくるとしても、それはやはり経済関係構築という文脈に基づいたものであることに変わりはないことを押さえておく必要があるであろう。

このようにA S E A Nを経済関係構築の相手として認識するフォーラムは、今後もA S E A Nとの経済関係構築に向けて外交努力を展開していくものと思われる。だが、そうしたフォーラムのA S E A Nとの経済関係構築に向けての外交努力よりも、それを上回るスピードで、政治・安全保障空間としてのA S E A Nの存在の方が、フォーラムにとって、より実態を帯びてくるようになる可能性がある。

フォーラムが、今後、自由貿易地域という新たな意味を持ったA S E A Nと経済関係を構築していこうと努めたとしても、その進展は、A S E A Nがそうしたフォーラムの試みに対し、いかなる反応を示すかに大きくかかっている。A S E A N側がフォーラムを同様に経済関係構築の相手とみなさない限り、経済関係構築相手としてのA S E A N像は、フォーラムにとって、バーチャルな次元にとどまるものとなる。その一方で、政治・安全保障空間としてのA S E A Nの存在は、フォーラムにとって、望むと望まないに関わらず、ますます急速に大きなものとなってきている。とりわけ、トランスナショナルな犯罪の広がりとそれに対するフォーラムによる地域的安全保障協力の展開は、政治・安全保障空間としてのA S E A Nの存在を、いちだんと現実的な意味合いを持った実態に近づけつつあると言えるであろう。こうした政治・安全保障空間としてのA S E A Nの存在は、鳥インフルエンザや津波といった、A S E A N地域が関係するフォーラムの安全保障にとって新たな脅威となる問題の出現によっても、いっそう強められていくことになるかもしれない。

長く望みながらも必ずしも実態となりえていない経済関係構築の相手としてのA S E A Nと、自ら望んだわけではないが急速に存在感を増している政治・安全保障空間としてのA S E A Nと、フォーラムの認識の中では重なり合っ

いないこの二つのASEAN像が、いかにして統合されていくのか、フォーラムによる対ASEAN外交の今後の方向性にとって、この点が重要な意味を持つと言える。

* 本稿の一部は、2004年10月17日、日本国際政治学会2004年度研究大会トランスナショナル分科会II「海域アジアと豪州・オセアニアのトランスナショナルな共存可能性」において、「オセアニアから見たアジア－太平洋島嶼フォーラムの対アジア外交」と題して報告された。

註

- 1) 旧名、南太平洋フォーラム。2000年に現名称に変更された。
- 2) 詳しくは、小柏葉子「南太平洋フォーラムの軌跡 多元化への道」百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂、1996年、同「形成期SPFの性格と機能」『広島平和科学』第15号、1992年、Yoko Ogashiwa, “South Pacific Forum: Survival under External Pressure,” *New Regionalisms in the Global Political Economy: Theories and Cases*, ed. by Shuan Breslin, et.al. (London: Routledge) 2002. を参照のこと。
- 3) 詳しくは、小柏葉子「太平洋島嶼フォーラムと東アジア」関根政美・山本信人編『海域アジア』（『現代東アジアと日本』第4巻）慶應義塾大学出版会、2004年、を参照のこと。
- 4) 1988年に、フォーラム事務局（Forum Secretariat）に改組された。
- 5) *Eighth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1977, p.2.
- 6) L.P. F. Luhulima, “ASEAN Views and Politics Towards the Pacific Island Nations,” *The Pacific Islands and Pacific Opportunities for Enhanced Collaboration Through the PECC Process*, ed. by Chinese Taipei PECC Committee (Taipei: Chinese Taipei PECC Committee) 1991, pp.18-19; *Tenth South Pacific Forum: Forum Communique*, 1979, p.4; South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1979/80*, 1980, p.45.
- 7) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1980/81*, 1981, p.60.
- 8) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1981/82*, 1982, p.63.
- 9) *Ibid.*, p.64.
- 10) Luhulima, *op.cit.*, p.19.
- 11) *Ibid.*
- 12) *Ibid.*
- 13) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1982/83*, 1983, p.60; South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1983/84*, 1984, p.57.
- 14) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1984/85*, 1985, p.75.
- 15) *Ibid.*; South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1985/86*, 1986, p.41.
- 16) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director’s Annual Report 1986/87*, 1987, p.17; South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *Forum on ASEAN – South Pacific Investment Promotion: Summary Record*, 1986, p.1.

- 17) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director's Annual Report 1984/85*, 1985, p.75.
- 18) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *SPEC Director's Annual Report 1986/87*, 1987, p.16; Luhulima, *op.cit.*, p.20.
- 19) *Ibid.*, p.21.
- 20) パプアニューギニアのアジア太平洋外交に関しては、小柏葉子「パプアニューギニアの A P E C 加盟 アジア太平洋外交の追求」『*広島平和科学*』第 18 号、1995 年、を参照のこと。
- 21) Beverley Blaskett and Loong Wong, "Papua New Guinea under Wingti: Accommodating Indonesia," *Australian Outlook*, Vol.43,no.1, 1989, p.55.
- 22) Forum Secretariat, *Twentieth South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 1989, p.3.
- 23) Forum Secretariat, *Twenty-Fifth South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 1994, p.10.
- 24) *Pacific Report*, 13 June 1994.
- 25) 『朝日新聞』(朝刊) 1995 年 9 月 5 日。
- 26) Forum Secretariat, *Twenty-Sixth South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 1995, p.14.
- 27) Forum Secretariat, *Twenty-Ninth South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 1998. <http://www/forumsec.org.fj/docs/Communique/1998Communique.pdf> (1998 年 9 月 2 日)
- 28) 1989 年からフォーラム年次会議に引き続いて行われている。2005 年 2 月現在で、本文中であげたほかに、イギリス、フランス、アメリカ、カナダ、EU、日本、中国、韓国、インドが参加している。
- 29) このうち、オーストラリア、ニュージーランドに関しては、三者間 F T A の締結を目指している。
- 30) Forum Secretariat, *Press Statement 26/03; Secretary General to Meet Indonesia's Foreign Minister*, 10 March 2003. <http://www/forumsec.org.fj/news/2003/Jan%2620.htm> (2003 年 3 月 20 日)
- 31) 「自由選択法」に関しては、恣意的なものであるとの批判も多い。なお、インドネシアによるオランダ領ニューギニアの帰属を目指した政策は、インドネシア側からは「西イリアン解放闘争」と呼ばれている。
- 32) パプア問題に関しては、カルメル・ブディアルジョ『インドネシアの先住民と人権問題 西パプアにみる民族絶滅政策』明石書店、1995 年、や、やや古いが、R.J. May (ed.), *Between Two Nations: The Indonesia- Papua New Guinea Border and West Papua Nationalism* (Bathurst, NSW: Robert Brown and Associates) 1986. を参照のこと。
- 33) 東ティモール問題のイリアン・ジャヤへの影響については、横山豪志「揺らぐインドネシア・ナショナリズムー「東ティモール問題」を手がかりにー」木村幹編『ナショナリズムの「プライド」と「アイデンティティ」 冷戦後民族紛争からの考察』(平成 13~14 年度科学研究費補助金基盤研究(C)(1)研究成果報告書) 2003 年、95 頁、を参照のこと。
- 34) 1947 年に太平洋島嶼を領有するイギリス、フランス、アメリカ、オランダ、オーストラリア、ニュージーランドによって、太平洋島嶼住民の経済的・社会的福祉の向上を目的として設立された。現在は、太平洋共同体 (Pacific Community) と称する。
- 35) *Pacific Magazine*, March 2002, p.8; *Islands Business*, October 2002, p.10.
- 36) 両国とも、圧倒的に人口の多いインドネシアに対し、潜在的脅威を感じていることのほか、オーストラリアにとっては、アジアからの密入国移民の取り締まり、パプアニューギニアにとっては、OPM を追撃するインドネシア国軍による国境侵犯やイリアン・ジャヤからの難民の流入、また ASEAN 加盟といった問題をインドネシアとの間に抱えていた。
- 37) ビケタワ宣言採択にいたるまでの経緯については、小柏葉子「地域・国家・エスニシティー太平洋島嶼フォーラムの地域紛争への対応」山本真鳥・須藤健一・吉田集而編『オセアニアの国家統合と地域主義』(J C A S 連携研究成果報告第 6 号) 国立民族学博物

館地域研究企画交流センター、2003年、を参照のこと。

- 38) Forum Secretariat, *Thirty-First South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 2000.
<http://www/forumsec.org.fj/docs/Communique/fc2000.pdf> (2000年11月29日)
- 39) Forum Secretariat, *Press Statement 27/03; Indonesia Welcomes Moves to Strengthen Ties Between Pacific Island Forum and ASEAN*, 14 March 2003.
<http://www/forumsec.org.fj/news/2003/Jan27.htm> (2003年3月20日)
- 40) *Ibid.*
- 41) Forum Secretariat, *Declaration by the South Pacific Forum on Law Enforcement Cooperation*, 1992.
- 42) Forum Secretariat, *Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation*, 1997.
- 43) 2001年8月、漂流中にノルウェー船に救助されたアフガニスタン人ボートピープルがオーストラリア上陸を拒否され、ニュージーランド、パプアニューギニア、ヴァヌアツに収容されるという事件が起こった。
- 44) Forum Secretariat, *Nasonini Declaration on Regional Security*, 2002. もちろん、ボートピープルによる密入国を犯罪とみなすことに異論はある。
- 45) Forum Secretariat, *Thirty-Fifth South Pacific Forum: Forum Communiqué*, 2004.
http://www/forumsec.org.fj/news/2004/august/Aug_09.htm (2004年9月6日)
- 46) Forum Secretariat, *Press Statement 26/03*.
- 47) Forum Secretariat, “The Need for Anti-terrorism Legislation in Fiji,” Secretary General, *Forum Secretariat at the Public Workshop Hosted by the Citizens’ Constitutional Forum and the Fiji Human Rights Commission*, 2004. http://www/forumsec.org.fj/news/2004/July/July_08.htm (2004年9月6日)