

形成期SPFの性格と機能

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

Characteristics and Function of the SPF in the Formative Period

Yoko OGASHIWA

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

Since its establishment in 1971, the South Pacific Forum (SPF) has been propelling regional cooperation in various fields. This paper examines the characteristics and function of the SPF in the formative period, from its establishment to the late 1970s, to clarify the fundamental character of the SPF as a whole.

Before the establishment of the SPF, regional cooperation in the South Pacific was solely conducted by the South Pacific Commission (SPC) established in 1947 by Metropolitan countries which held colonial territories in the region. Pacific Islands were not satisfied with the SPC which was controlled by the Metropolitan countries. In 1965, Pacific Islands challenged the SPC by raising nuclear issue at the conference and setting up the Pacific Islands

Producers' Secretariat (Association, in later PIPA). Since political issues were not allowed to discuss at the SPC, they set up a new political forum, SPF in 1971.

In 1973, the South Pacific Bureau for Economic Cooperation (SPEC) was established to take over the PIPA which was in malfunction at that time. SPEC became a coordinating body of the SPF in 1975 and since then, the SPF has stepped forward to comprehensive regional organisation dealing with economic cooperation as well as political one.

SPF had some characteristics in terms of structure. It was based on loose relationships among the members. There was no centralized system in the SPF. Secondly, the SPF included two "regional powers", Australia and New Zealand, which were greatly different from the Pacific Island States. Finally, it lacked security system because the members were tacitly depending on the ANZUS Alliance.

While the SPF has consolidated regional cooperation in joint actions on nuclear issues, the third UN Convention on the Law of the Sea and the first Lome Convention, intraregional cooperation was launched in the middle of 1970s. Pacific Forum Line, South Pacific Forum Fisheries Agency and South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement came into existence as intraregional cooperation.

The formative period had an important significance in development of the SPF's regional cooperation since fundamental character of the SPF was formed in this period. Therefore, SPF in this formative period should be a starting point in investigation on changing character of the SPF.

I はじめに

南太平洋フォーラム (South Pacific Forum) , 通称SPFは、1971年に設立された政府間地域協力組織である。太平洋島嶼諸国¹⁾、オーストラリア、ニュージーランドによって構成されているSPFは、成立以来これまで、数々の分野で地域協力を推し進め、その活動は広く国際社会からも注目を集めてきた。オーストラリア、ニュージーランド、そして太平洋島嶼諸国のなかではパプア・ニューギニアを除いては、人口、面積ともに小規模で、国家としての存立すら危ぶまれるようないわゆる「極小国」 (microstate) と呼ばれる国々が加盟国の大半を占めながら、20年以上にわたって存続し、活動し続けてきたSPFは、まさに注目に値する存在といえよう。本稿は、このSPFの基本的特質を解明する作業として、成立から70年代末までの形成期におけるSPFに焦点を当て、その性格と機能を分析するものである。

1971年の成立から70年代末までの時期は、SPFにとって、地域協力組織としての基盤確立の時期であった。設立条約も事務局も備えずして発足したSPFは、当初、恒久的組織として存続させていくかどうか、加盟国の間でも確たる合意はできていなかった。それが、SPF設立の一つの重要な契機となったフランスの核実験に対する共同抗議をはじめとし、数々の対域外共同行動を展開させていくことによって、SPFは対外的にその存在を認められ、SPF加盟国自身もSPFの有用性について認識を深めるようになった。

加盟国構成の面においても、西サモア、クック諸島、ナウル、トンガ、フィジー、オーストラリア、ニュージーランドの七ヶ国で発足したSPFは、南太平洋地域における脱植民地化の進行とともに、漸次その数を増やし、1974年にはパプア・ニューギニア、1975年にはニウエ、1977年にはキリバス、1978年にはソロモン諸島とツヴァル、1980年にはヴァヌアツを加えるにいたった²⁾。独立、ないしは自治政府樹立とともにSPFに加盟することが当然視されるほど、SPFは、70年代にすでに、太平洋島嶼諸国の間で、一定の評価を獲得していたといえよう。

他方、対域外共同行動のめざましい展開の影であり進展のみられなかった域内協力は、1975年頃から本格的に開始される。1973年にSPFの下部組織として

設立されていた南太平洋経済協力機構 (South Pacific Bureau for Economic Cooperation・S P E C)³⁾が1975年には正式にS P Fの事務局として定められ、以後、域内経済協力はS P E Cを調整役として進められていく。

このようにS P Fは、70年代末までには、地域協力組織としての基本的様相を整えていた。本稿では、まず、S P Fがいかにして成立したかというS P Fの成立過程を概観した後、形成期S P Fの制度的特徴と機能を考察していくことにする。

II S P Fの成立過程

S P Fは1971年に成立したが、それに先んじて、南太平洋地域では地域協力がすでに展開されていた。まずあげられるのは、南太平洋委員会 (South Pacific Commission・S P C)である。

S P Cは、太平洋島嶼地域を統治していたオーストラリア、ニュージーランド、イギリス、フランス、アメリカ、オランダ⁴⁾によって1947年に設立された、太平洋島嶼地域の経済的、社会的福祉の向上を目的とした組織であった。政治問題の討議は設立協定には明文化されていなかったものの、これら統治国の意向を反映して、事実上、排除されていた。S P Cは地域協力をうたった組織とはいいつつも、統治国主体の組織であったといえる。1950年には、太平洋島嶼地域代表から構成される南太平洋会議 (South Pacific Conference) が設けられ、S P Cの諮問機関としての役割を負うようになったが、開催は三年に一度、議長は統治国のS P C弁務官が就任する、といった規定によって、太平洋島嶼地域の発言権は低いものに押さえられていた。

だが、1960年代になって南太平洋地域に脱植民地化の流れが波及し始めると、太平洋島嶼地域は、統治国主導のS P Cに対し、公然と不満を示すようになる。1965年は、そうした太平洋島嶼地域の不満が噴出した年であった。

同年7月にパプア・ニューギニアのレエ (Lae) で開催された南太平洋会議は、1962年に太平洋島嶼国として初の独立を遂げた西サモアが正式にS P Cの加盟国として受け入れられた意義深いものであったが、会議の席上においても、注目す

べき事件が起きた。一つは、クック諸島代表が、仏領ポリネシアで予定されている核実験に対し、フランスに抗議の意を示す決議の採択を求めたことである⁵⁾。動議は政治的イシューであることを理由に議長によって却下されたが、これは、政治問題の討議を排除するSPCの暗黙の原則に、太平洋島嶼地域代表が初めて挑んだ事件であった。いま一つの事件は、フィジー代表が、太平洋島嶼地域にもSPC予算の分担を求める決議案を提出したことである⁶⁾。他の太平洋島嶼地域代表の支持も受け、可決された同決議には、脱植民地化の進行をにらみつつ、予算を分担することによって、自らのSPCにおける存在感を増そうという太平洋島嶼地域の意図が込められていたといえる。この二つの事件は、SPCの組織内における太平洋島嶼地域の主体性の主張であったとみなすことができよう。

一方、SPC内における変革の試みと平行して、SPCの枠外においても、同じく1965年に太平洋島嶼地域による主体性の主張が行われた。西サモア、トンガ、フィジーの三ヶ国による太平洋島嶼地域生産者事務局（Pacific Islands Producers' Secretariat）の結成である。同組織は、ニュージーランドへのバナナ輸出に一致協力して臨み、価格交渉を有利に進めようと図った、太平洋島嶼地域のイニシアチブに基づいた、太平洋島嶼地域のみによる初の地域協力組織であった。この組織は、1968年にはクック諸島を新たにメンバーとして加え、バナナのみならず他の産物の輸出促進や共同輸送手段の開発などにも活動対象を拡大し、名称も太平洋島嶼地域生産者連合（Pacific Islands Producers' Association・PIPA）と改めた。

このように、60年代中期から、太平洋島嶼地域は、SPC内外において、自らの主体性をより反映させた地域協力のあり方を追求しだした。だが、SPC内における試みは、ほどなくして限界をみる。

1967年、SPCでは太平洋島嶼地域の要求に応え、南太平洋会議の毎年開催、会期をSPC本会議直前としSPCへの勧告案作成を行う、議長は太平洋島嶼地域代表とする、といった改革が行われた。また1969年には、太平洋島嶼諸国出身者が初めてSPCの事務局長に任命された。しかしながら、政治問題の排除というSPCの暗黙の原則は、依然として保持されたままであった。

1970年9月、仏核実験問題が、フィジー代表によって、南太平洋会議に提起さ

れた。パプア・ニューギニア代表によっても支持されたこの問題提起は、討議こそ認められたが、仏核実験非難決議の採択にはいたらずにおわった。統治国、特にフランスの反対に加え、太平洋島嶼諸国自身も、これ以上の政治問題のSPCへの導入は、統治国の反発を招き、SPC解体につながるであろうことを懸念したためである⁷⁾。太平洋島嶼諸国の間では、政治問題の討議を可能にする、SPCとは別個の新フォーラム設立の気運が高まった。だが、太平洋島嶼諸国のなかで際立った人口、面積を有するフィジーが新フォーラムの主導権をとるのではないかというフィジー以外の他の太平洋島嶼諸国の不信感が原因となって、フォーラム設立は大きく進展しなかった。

フォーラム設立の阻害要因となっていた太平洋島嶼諸国のフィジーに対する不信感が氷解したのは、1971年1月にシンガポールで開催された英連邦首脳会議においてである。西サモア、トンガ、フィジーの三ヶ国は、独立国として初めて出席した同会議において、仏核実験に対する共同抗議を行った。しかし、他の参加国から満足のいく反応を得られず、深い失望を味わされた⁸⁾。この苦い経験は、太平洋島嶼諸国をして、自らの手による地域フォーラム設立の必要性を強く認識させたといえる。

同年4月、PIPA年次会議で、西サモア、クック諸島、ナウル、トンガ、フィジーの太平洋島嶼五ヶ国は、フォーラム設立会議を開催することで合意した。そしてそれを受けて、8月、ニュージーランドの首都ウェリントンにおいて、オーストラリア、ニュージーランド両国を招いて、SPFの第一回会合となる会議が開催された。

片や、SPCの枠外における試みであるPIPAは、1969年に常設事務局を設立し、1970年には規約を採択、さらにフォーラム設立会議の開催を決定した1971年4月の年次会議においては、太平洋島嶼諸国首脳からなる協議諮問委員会の設置と予算分担率の決定を行った。また、メンバーの面でも、1970年にはニウエ、1971年にはギルバート・エリス諸島（後のキリバスとツヴァル）が新たに加わった。

上記のようなPIPAの組織発展からみてもわかる通り、フォーラム設立の時点では、太平洋島嶼諸国はPIPAのフォーラムへの吸収をおよそ計画していな

かったといえる。すなわち、SPFはPIPAを母体とし、その経済協力機能を継承発展させていくことを明確に意図して設立されたものでは決してなかった。

SPFは、あくまでもアド・ホックな政治フォーラムとして成立したのである。

SPFを設立した太平洋島嶼諸国にとって、SPFとPIPAは、当初、それぞれ制度的にも機能的にも別個のものとして位置付けられていたと理解できよう。

III SPFの制度的特徴

1971年8月、太平洋島嶼諸国のイニシアチブによって開催されたSPF設立会議では、SPCでは認められなかった仏核実験に対する共同抗議声明が採択されたほか、地域協力に関して数多くの決議がなされた⁹⁾。しかし、組織としてのSPFは、不定形なままであった。会議の席上、ナウルが恒常的事務局の設置と規約の制定を提起したが、他の諸国はこれを時期尚早として退け、設立会議のような年一回の首脳会議を開催していくことで合意に達した¹⁰⁾。SPFは事務局、規約を備えない、あくまでも加盟国間の政治討議の場として発足していくことが改めて確認されたのである。

設立会議に参集した国々がSPFの組織化に熱心でなかった理由は、一つには早急な組織化を行わないことで既存のSPC、PIPAといった組織に対するオルターナティブとしての自由を確保しておきたいという意向があったためと考えられる。いま一つの理由としては、太平洋島嶼諸国が独立直後の脆弱な極小国であるために、国家主権への制限や干渉に対してとりわけ敏感であり、地域組織からの制度的な束縛を警戒したためといえよう。

こうした無定形なSPFが地域協力組織としての体裁を整える第一歩となったのが、1973年のSPEC設立であった。当時、PIPAは、加盟国を太平洋島嶼諸国に限定していたことから極端な資金不足に陥り、目標として掲げていた活動の大半をほとんど行なえない状態にたちいたっていた。そこでついに、太平洋島嶼諸国はPIPAの存続を断念し、かわってSPFの下部組織としてSPECを設け、経済協力機能を担わせることにしたのである。SPECは1975年にはSPFの正式な事務局となり、これによって、SPFは政治フォーラムから、経済協

力を含んだ、より包括的な地域協力組織へと踏み出していくことになった。この時同時に、それまで狭義に加盟国の首脳会議を指していたSPFが、地域協力組織全体を指す名称へとなったのである。

しかしながら、SPECが設けられたとはいっても、SPFの実態は、基本的には加盟国の国家間関係を越えるものではなかった。SPECはSPFの実務機関であり、加盟国に対して強制力を持つ超国家的行政機構ではなかったからである。首脳会議での宣言、決議にしてもなんら加盟国に対し拘束力を持たず、その採択に際しては多数決ではなくコンセンサス方式がとられ、各加盟国の意志が尊重された。すなわち、フォーラムという名称に端的に示されているように、SPFは加盟国間の緩やかな結びつきを基として成立っている組織であり、高度な統合レベルにある組織ではなかった。先に述べたように、独立を達成したばかりの太平洋島嶼諸国は、地域組織からの束縛を受けない柔軟な形式の地域協力を求めたのである。これが、SPFの制度的特徴の第一の点である。

SPFの制度的特徴の第二点目としてあげられるのは、太平洋島嶼諸国との間に大きな差違を有するオーストラリア、ニュージーランド両国を加盟国としたことによって、SPFが「域内大国」を抱え込むことになった点である。1971年4月のPIPA年次会議でSPF設立会議の開催を決定した際、太平洋島嶼諸国はSPF加盟国を「自らのことに責任を持つ」¹¹⁾域内の独立国に限定することで暗黙のうちに合意した。SPCに参加していた統治国は域外国という理由で除外され、島嶼統治領は非独立国という理由で除外された。

しかしながら、オーストラリア、ニュージーランド両国に対しては、統治国であるにもかかわらず、SPFへの加盟が太平洋島嶼諸国によって求められた¹²⁾。その理由として、まず第一にあげられるのは、活動資金の確保である。太平洋島嶼諸国は、当時、まだPIPAに経済協力の推進を託していたが、同時に加盟国を太平洋島嶼諸国だけに限定したことがPIPAの慢性的な資金不足を引き起こしていることを自覚し始めていた。よって両国をSPFの加盟国とし、両国から活動資金を引出すことで、PIPAが陥っていたような資金不足問題を回避しようと試みたのである。

第二は、外交的影響力上の効果である。両国のSPF加盟は、SPFが極小国

のみによる「弱者の集り」¹³⁾ではないことを印象づけることにつながった。

第三は、SPFに招かなかったSPC加盟の統治国がSPFを「反白人」, 「反統治国」的な組織ととり、敵対、ないしは干渉してくることを防ぐためである¹⁴⁾。特に、SPF設立の契機の一つとなったのが太平洋島嶼諸国の仏核実験に対する共同抗議であったために、太平洋島嶼諸国は、統治国に対し、SPFが統治国に敵対する性格のものではなく、オーストラリア、ニュージーランドを加えた、あくまでも地域協力の推進を目的としたものであることを印象づける必要性があった。

一方、オーストラリア、ニュージーランド両国にとって、SPFへの加盟は、地域協力という場をかりて、太平洋島嶼諸国をいっそう自らの影響力圏としてとりこんでいけることを意味していた。また、域内にあっては「大国」である両国も、国際場裡にあっては「大国」とはいえず、ある程度まとまった数の太平洋島嶼諸国を背景にすることは、両国が外交的影響力を行使する上で有益であった。SPFへの加盟は、こうした意味で、両国にとっても、決して無益なことではなかったといえよう。

この「太平洋島嶼諸国+域内大国オーストラリア、ニュージーランド」というSPFの加盟国構成は、SPFを太平洋島嶼諸国の声のみを反映した地域協力組織とは言いがたくした。だが、SPFが先行のSPC、PIPAのいずれもと加盟国構成を異にする、新しい地域的まとまりを創出した点には注目すべきであろう。後から登場したこのSPFの加盟国の範囲が、やがて、南太平洋地域の中心部とみなされるようになるのである。

第三にSPFの制度的特徴としてあげられるのは、SPFが政治、経済分野の協力に関しては首脳会議、SPECといった制度を備えていたのに対し、安全保障分野においては制度を設けていなかった点である。これは、意識的に設けなかったというよりも、加盟国がSPF設立の時点で、その必要性すら感じていなかった、という方が正確であろう。当時、南太平洋地域の安全保障の基本的枠組みとなっていたのは、1951年にアメリカ、オーストラリア、ニュージーランド間で締結された相互安全保障条約であるアンザス条約(ANZUS Treaty)であった。第二次世界大戦での経験をふまえ、南太平洋地域の上記三ヶ国による占有的影響力

圏化を目的とした同条約は、三ヶ国の統治下にある太平洋島嶼諸域をあまねくおおい、いわゆる「アンザスの湖」(ANZUS Lake)と呼ばれる状況をうみ出した。こうした南太平洋地域の状況は、アンザス諸国以外に同地域に影響力波及を図るめだった勢力が存在しなかったこともあって、太平洋島嶼地域が独立を遂げた後も存続した¹⁵⁾。アンザス条約は、独立した太平洋島嶼諸国に対し、直接的な安全保障上の責任を負っていなかったにもかかわらず、太平洋島嶼諸国は、独立後も同条約を暗黙のうちに地域的安全保障条約とみなしたのである。加えて、加盟国間の相互紛争といったような顕著な域内紛争も存在しなかったために、SPF加盟国は自ら地域的安全保障制度を設けなければならない必要性に迫られることがなかった。SPF加盟国は、SPFの立場を黙示的にアンザス条約のもとでの「西側の傘下」として位置付けていたのである。

IV 対域外共同行動の展開

SPF加盟国が最初に地域協力組織としてのSPFの存在を対外的に印象づけたのは、域外諸国に対する共同行動の分野においてであった。太平洋島嶼諸国がSPCに不満を抱き、SPF設立に踏切ったひとつの大きな動機が仏核実験に対する共同抗議であったことに如実に示されているように、対域外共同行動はSPF加盟国にとってSPFの機能の根幹を成すものだったといえる。そして、この対域外共同行動の分野における地域協力の進展が、成立直後の将来不透明なSPFに、存続に向けての存在基盤を与えることになったと考えられるのである。以下では、核問題、第3次国連海洋法会議問題、第1次ロメ協定問題の諸問題におけるSPF加盟国の共同行動の展開を検討することにした。

1) 核問題

1971年8月のSPF設立会議において、仏領ポリネシアにおけるフランスの核実験を名指して非難したSPF加盟国は、以後、年次会議において、ほぼ毎回、仏核実験に対する共同抗議声明を採択していく。

SPF会議で採択された抗議声明は、設立会議の際には、ニュージーランド政

府を通じて、フランス政府に伝達されたが、1972年9月に開催されたS P F会議では、フランスに対する直接抗議のみならず、オーストラリア、ニュージーランド両国が国連総会に提出を予定している核実験禁止決議案に対し、全会一致で支持を与えた¹⁶⁾。オーストラリア、ニュージーランド両国は、これを受けてインドネシア、フィリピン、日本、ペルーといった他の太平洋沿岸諸国と協議を行ない、同年10月、これら諸国と合同で、核実験禁止決議案を国連総会に提出した。太平洋における大気圏核実験の停止を特に強く求めたこの決議案は、11月、国連第一委員会において採択された。

この国連決議は、もとよりフランスに核実験を中止させる実効的強制力をもっていなかった。にもかかわらず、S P F加盟国にとって、この国連決議は、二つの点において重要であったといえる。一つは、S P F加盟国の主張に国連から支持をひきだし、国際的世論という後ろ盾を獲得した点である。これは、成立まもなく知名度の低かったS P Fの加盟国に、大きな自信を与えたといえよう。そしていま一つは、S P F加盟国、とりわけ太平洋島嶼諸国に、S P Fが外界への意思表示に有効な媒介であると認識させた点である。それ以前、もっぱら旧統治国を通じて外界に対する意志表示を行っていた太平洋島嶼諸国は、以降、優先的にS P Fを通じて行なうようになる。

仏核実験問題に対して、S P Fとして統一態度で臨むことを定着させたS P F加盟国は、1973年4月のS P F会議においては、フランス政府に対し核実験反対を伝達すると同時に、イギリス政府に対し仏核実験停止に向けて助力を要請することを決議し、イギリス訪問を予定しているオーストラリア首相ホイットラム (Gough Whitlam) にその任を委ねた。さらに、同会議では、オーストラリア、ニュージーランド、フィジーによる仏核実験の国際司法裁判所への提訴に、南太平洋地域に隣接、および関係する諸国の参加を促すことも、あわせて決定された¹⁷⁾。

このようにして、仏核実験問題に対し共同行動を展開していったS P F加盟国は、やがて南太平洋非核地帯構想へと共同行動を発展させていく。1975年7月、S P F加盟国はS P F会議の席上、ニュージーランドのローリング (Bill Rowling) 首相が提起した南太平洋非核地帯構想を支持し、構想実現への第一歩として国連

からの承認を得ることを決議した¹⁸⁾。同構想は同年8月にニュージーランド、フィジーの二カ国によって国連総会に提出され¹⁹⁾、11月に国連第一委員会において決議として採択された。結局のところ、この南太平洋非核地帯構想は、ほどなく「域内大国」のオーストラリア、ニュージーランドにおいて構想に否定的な保守党政権が誕生したことで、それ以上進展することなく、1983年にオーストラリアに労働党政権が誕生するまで、SPFの場において浮上することはなかった²⁰⁾。しかし、SPF加盟国が南太平洋地域に非核地帯を構築するという構想に、各論はともかくも総論としてこの時点で合意したことは、SPF加盟国の核問題に対する地域協力が核実験からより包括的な意味内容を含むものへと拡大した点で、評価されるといえるであろう。

2) 第3次国連海洋法会議問題

限られた陸地面積でありながら、広大な海洋に恵まれた太平洋島嶼諸国にとって、1973年に開始された第3次国連海洋法会議（以下、海洋法会議と略）はきわめて重要なイシューであり、SPF加盟国はSPFをこの問題に関する恰好の集団的協議の場として用いた。

1972年9月、SPF加盟国はSPF会議において、翌年ジュネーブで開催される予定の海洋法会議を議題として取り上げ、領海の幅、海底資源の管轄権、群島国家の権利、無害通行の原則などについて討議を行なった。その結果、SPF加盟国は、加盟国間に多くの共通利害が存在することを確認し、海洋法会議に向けて密接な協議を続けていくことで合意した²¹⁾。以降、SPF加盟国は、海洋法会議開催前に、定期的に事前協議を行なうようになっていく。

SPF加盟国の海洋法会議に対する共同行動は、200カイリ排他的経済水域の設定に関する議論が最終段階に近づいた1975年の海洋法会議において、島嶼国家の経済水域に関する条項草案の共同提起という形で示された。条項草案は、面積、人口ともに小規模な島嶼国家が広大な経済水域を設定しても有効活用はおぼつかないため、なんらかの制限を設けるべきであるとする見解に反対し、島嶼国家の経済水域は他国家と同等の取扱いをすべきであることをうたった内容であった。SPF加盟国の主張は認められ、この条項草案は、海洋法の最終条文の中に採り

入れられる²²⁾。

海洋法会議において発揮されたS P F加盟国の共同行動は、ひるがえってS P Fの場合においても、新たな地域協力の展開をうみだすことになった。200カイリ排他的経済水域設定宣言と、漁業資源の保護管理を目的とした南太平洋地域漁業機関の設立がそれである。1976年のS P F会議において、上記二つの案件について基本的に合意したS P F加盟国は、翌1977年のS P F会議で海洋法宣言を採択し、その中でS P F加盟国による200カイリ経済水域の設定と、地域漁業機関の設立を正式に決定した²³⁾。

1979年の地域漁業機関の正式な設立にいたるまでの経緯については、次章で詳しく検討することにして、ここでは、海洋法会議において展開されたS P F加盟国の対域外共同行動が域内協力へと転化した点に注目しておきたい。この時期、S P F加盟国による対域外共同行動の進展が必ずしも域内協力とパラレルな動きをみせなかったなかで、海洋法会議問題をめぐるS P F加盟国の共同行動が地域漁業機関の設立という域内協力推進の誘因となったことは、一つの成果としてとらえることができるであろう。

3) 第1次ロメ協定問題

1973年1月にイギリスがE E Cへの加盟を果たしたことによって、英連邦に属するS P F加盟国には、E E Cとの間に経済協力通商協定を結ぶ道が開かれることになった²⁴⁾。E E Cとアフリカ・マダガスカル諸国との間の第2次ヤウンデ協定、E E Cと東アフリカ共同体3カ国との間のアルーシャ協定は1969年に締結されたもので、どちらも1975年1月には終了することになっており、新たにE E CとA C P諸国(アフリカ、カリブ、太平洋)との間での協定締結に向けての交渉が1973年夏から始められることになっていた。S P F加盟国は、この新協定、後に第1次ロメ協定(以下、ロメ協定と略)とよばれることになる経済協力通商協定をE E Cとの間で締結するという問題に臨むことになったのである。

1973年4月のS P F会議において、S P E Cをロメ協定問題の実務処理に用いることに決定した²⁵⁾S P F加盟国は、同年7月からブリュッセルで始まるロメ協定締結交渉第1回E E C・A C Pグループ合同閣僚会議に向けて、統一態度の形成

に努めた。SPF加盟国間で行なわれた協議の結果を受けて、EEC・ACPグループ合同閣僚会議に出席したフィジー首相マラは、SPF加盟国を代表して、EECのACP諸国に対する特惠は見返りを求めない非相互的なものとすべきことを要求した²⁶⁾。

SPF加盟国は、さらに1974年3月に行なわれたSPF会議において、SPECにロメ協定交渉のための共同事務局をブリュッセルに設置させることを決議し²⁷⁾、交渉に対する共同行動のいっそうの充実を図った。SPF加盟国は、ACPグループの他の地域と共同歩調をとり、同年7月の第3回合同閣僚会議において、EECから特惠供与の相互主義放棄をひきだすことに成功している。

ロメ協定締結問題は、本来、SPF加盟国の中で、フィジー、トンガ、西サモアの3カ国だけに関わる問題であった。しかし、この問題に関しては、SPF会議において対処が協議され、SPECが実務を担当する事務局として用いられた。上記3カ国は同問題の処理にSPFという枠組みを欲し、また直接この問題に関係しない他のSPF加盟国は、これら3カ国にSPFの地域協力を進んで提供したのである。このことは、当該問題に自国が関係する、しないにかかわらず、対域外問題の処理にあたっては、SPFの地域協力が何よりも必要であるという認識を、SPF加盟国が共通してもつようになったことを示唆しているといえよう。SPF加盟国による対域外共同行動が、加盟国全般に共通する問題ばかりでなく、加盟国の一部のみに関する問題であっても展開可能なことを、SPF加盟国はロメ協定問題に対する共同行動で示したのである。

V 域内協力の本格的開始

70年代前半から、SPF加盟国の対域外共同行動が一定の成果を収めつつ展開していったのに対し、域内協力は、この時期、さほどの進展をみることはなかった。すでに1971年のSPF設立会議において、数多くの域内協力に関する構想がだされ、声明が採択されたにもかかわらず、70年代前半には、こうした構想は、いずれも実現以前に潰えるか、実現に向けての歩みは遅々として進まなかった。SPF加盟国による域内協力が本格的に開始されるのは、1973年にSPECが設

立され、さらに1975年にSPECがSPFの事務局とされることで、SPFが地域協力組織として、域内経済協力を正式に管轄するまで待たなければならなかったといえよう。換言すれば、SPF加盟国が域内経済協力をアド・ホックなものではなく、SPFの地域協力の枠組みの中で考えるようになって初めて、域内協力は本格化したといえる。

しかし、SPF加盟国が域内協力を本格的に開始したとはいっても、実際に着手された域内協力が円滑に展開されていったかどうかということは、また別問題である。SPFの場合、域内協力の諸制度が、必ずしも問題なく運営されていったとはいいがたい。しかしながら、それまで実現にもいたらなかった域内協力が実現の段階にまでこぎつけたということは、SPF加盟国による域内協力がこの形成期にそれだけ実質化した証とみなすことができるであろう。

本章では、SPF加盟国が域内協力を実現にまでいたらせた事例として、太平洋フォーラム・ライン、南太平洋フォーラム漁業機関、南太平洋地域貿易経済協力協定の3つをとりあげ、考察する。

1) 太平洋フォーラム・ライン (Pacific Forum Line・PFL)

輸出入を海運に大きく頼る太平洋島嶼諸国の間では、地域海運事業設立構想は、SPF設立当初から浮上していた。しかし、コストや船舶の確保といった問題が、SPF加盟国の構想に対する態度を当初、逡巡としたものにしていった。

地域海運事業設立構想がSPF加盟国によって具体的に検討され始めるのは、1973年にSPECが設立されてから以降のことである。SPF加盟国は、SPECを通じて、地域海運事業設立のフィジビリティ・スタディをオーストラリアのコンサルタント会社に依頼する。しかし、1974年のSPF会議に提出された同コンサルタント会社による地域海運事業の所有船制度を前提とした報告書に対し、SPF加盟国は合意を形成することができなかった。地域海運事業が自前の船舶を所有することは巨額の資金を必要とし、SPF加盟国がそうした財政的負担の大きさを嫌ったということもあったが、さらに、SPF加盟国の中で国営海運事業を有するトンガ、ナウルの2カ国が自国の海運事業を犠牲にしてまで地域海運事業設立に加わることに難色を示したためである²⁸⁾。そこで、SPF加盟国は、再

度、SPECに検討を委ねるとともに、SPFの補助組織として南太平洋地域海運委員会（South Pacific Regional Shipping Council・SPRSC）を設立し、加盟国間で合意が得られる形での地域海運事業設立に向けて、新たな方策を模索しだした。

所有船制度を断念したSPECは、SPRSCとともに、アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）から財政的、技術的援助を受け、1976年にはSPF会議に地域海運事業設立に関する新たな報告書を提出する。その内容は、加盟国にとって負担の大きい地域海運事業自前の所有船形式ではなく、加盟国の所有する船舶をチャーターするチャーター船形式を推奨したものであった。これは、コストの軽減に加え、国営海運事業を有する加盟国の国益とも衝突しない、各国にとって納得がいく形式であった。この報告書に基づいて、SPF加盟国は、ようやくとPFLの設置に合意するまでにいたる²⁹⁾。

1977年、PFL設立了解覚書がまずSPRSCによって採択され、ついでSPF会議においてSPF加盟国によって採択された。SPRSCの監督化におかれたPFLの実際の操業は、翌1978年から始められた。PFLの設立は、SPF加盟国による域内協力事業の草分けというべきものとなった。

2) 南太平洋フォーラム漁業機関（South Pacific Forum Fisheries Agency・FFA）

FFAの設立は、先に述べたように、第3次国連海洋法会議に対するSPF加盟国の共同行動が誘因となったものである。1977年のSPF会議において採択された海洋法宣言のなかで、SPF加盟国は南太平洋地域漁業機関（South Pacific Regional Fisheries Agency）の設立に正式に合意し、SPECを通じて協議を開始した。しかし、協議開始早々に、SPF加盟国の間では、意見の相違が表面化した。

1977年の海洋法宣言の中で、南太平洋地域漁業機関は、「すべてのSPF加盟国と、200カイリ水域内の高度回遊魚を含む生物資源を保存し管理する沿岸国の主権を支持する、沿岸国として南太平洋地域に利害をもつすべての諸国に開かれた」組織として規定されていた。すなわち、域外国も南太平洋地域漁業機関のメンバーの対象とされたのだが、宣言の中で言及されている高度回遊魚に対する沿岸国の

主権を認めないアメリカをメンバーに含めるか否かをめぐって、SPF加盟国の見解は別れた。西サモア、クック諸島、ニウエらは、南太平洋地域漁業機関の充実のためには、アメリカをメンバーとして含める方が得策であるという考えを示した。一方、パプア・ニューギニア、ソロモン諸島、フィジー、キリバス、ナウル、トンガの諸国は、高度回遊魚に対する沿岸国の主権を認めないアメリカをメンバーとすることに反対した³⁰⁾。両者の意見の相違は、経済水域が狭く、またマグロのような高度回遊魚が豊富ではない前者が、域外国の参入によるながしかの利益を期待していたのに対し、高度回遊魚に富む経済水域を有する後者は自ら漁業資源の開発に乗り出そうとしていたことに主な原因があった³¹⁾。

このアメリカのメンバーシップをめぐるSPF加盟国間の意見の相違は、南太平洋地域漁業機関設立協定草案が討議された1978年のSPF会議で、いっそう先鋭化した。アメリカの加入に対する賛成、反対双方の主張は平行線をたどったが、最終的には、1977年の海洋法宣言に基づいた地域漁業機関をとにかくも発足させ、当面はメンバーをSPF加盟国に限定しておく、としたオーストラリアの妥協案が採用され、協定草案は再度、検討にふされることになった。

こうして、当面は構成国をSPF加盟国のみに限定した新たな協定草案が1979年のSPF会議に提出され、SPF加盟国による草案採択によって、地域漁業に関する情報収集、技術援助を主目的とした南太平洋フォーラム漁業機関（FFA）が、同年、正式に設立された。

FFA設立の意義は、SPF加盟国間で設立問題をめぐって大きな意見の相違をみながらも実現にいたったことにあった。いわば、このFFA設立問題は、SPF加盟国による域内協力にとって、最初の試金石になったといえよう。FFAを設立させたことによって、SPF加盟国は、域内協力に貴重な実績を積み重ねたのである。

3) 南太平洋地域貿易経済協力協定 (South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement・SPARTECA)

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1980年に結ばれた貿易特惠協定であるSPARTECAは、1970年代前半にSPF加盟国間で検

討されながら実現に至らなかった経済連合構想の後を受けて、登場したものである。経済連合構想は太平洋島嶼諸国間相互、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間の経済連合を目指すものであったが、前者における経済連合がきわめて難しいところから、1970年代中頃には断念されていた。

S P A R T E C Aが実現するきっかけとなったのは、1978年にS P F会議に提出された、S P E Cと英連邦事務局との共同による南太平洋地域における工業化と貿易に関する報告書である。報告書では、オーストラリア、ニュージーランド両国市場への太平洋島嶼諸国産品のアクセス拡大が勧告され、もしオーストラリア、ニュージーランド両国が太平洋島嶼諸国に対し貿易特惠制度を設けたとしても、両国の製造業が脅かされることはないと分析されていた³²⁾。島嶼諸国からの安価な輸入品の流入による自国産業への影響を懸念していたオーストラリア、ニュージーランド両国は、この報告書によって、太平洋島嶼諸国との間の貿易特惠協定締結の実現に前向きになる。こうした両国の姿勢を受けて、S P F加盟国は、協定締結に向けての貿易担当高官会議の開催と、貿易相による委員会の設立を決定する³³⁾。

1979年6月に開催された貿易相会議で、太平洋島嶼諸国産品のオーストラリア、ニュージーランド両国市場への非相互的アクセスを定めた貿易協定の必要性について合意したS P F加盟国は、さらに同年9月に貿易担当高官会議を開催し、協定の最終調整作業を進めた。1980年7月のS P F会議に提出されたS P A R T E C Aの内容は、オーストラリア、ニュージーランド市場向けの太平洋島嶼諸国産品の無関税化、太平洋島嶼諸国への投資促進を通じてのこれら諸国の輸出拡大などをうたったものであった。S P A R T E C Aは同会議でS P F加盟国による採択を受けた後、翌1980年1月に発効した。S P A R T E C Aは、オーストラリア、ニュージーランド両国が「域内大国」としての立場から、本腰を入れて域内経済協力にコミットしていく端緒となった。

VI むすびにかえて

S P Fは、成立以来、10年たらずの間に、地域協力組織としての基盤をほぼ固

めていた。今日までにいたるSPFの基本的特質は、この1970年代形成期に築かれたSPFの性格に求めることができる应该说よい。

形成期SPFは、また、「地域」としての一体感がほとんど存在していなかったSPF加盟国に、「地域」としての意識を与えた。SPF設立時に、SPF加盟国がいただいたオーストラリア、ニュージーランド、太平洋島嶼諸国をもって、従来とは異なる新たな「地域」を創出していこうとした試みが、形成期を通じて、実現化したのである。

このように、1970年代の形成期は、その後のSPF加盟国による地域協力の持続と展開に礎となる重要な意味をもった。

ところで、現在、SPFは、メラネシア諸国によるサブ・リージョナリズムの形成や、組織改変といった変動のただなかにある。このようなSPFをめぐる変動は、1970年代形成期に形作られたSPFの基本的特質が、その後の地域内外の状況変化のなかで、まさに問いなおされていることに他ならないと考えられよう。いったい、SPFの基本的特質は、今後、どのように変容し、それにともなってSPFそのものはどのような変化を遂げて行くのであろうか。形成期SPFは、そうしたSPFの変遷過程を考える時に、常にプロトタイプとして議論の出発点に位置付けなくてはならないものといえるであろう。

注

- 1) SPFに加盟している独立、ないしは自治政府を樹立した島嶼諸国を指す。フォーラム島嶼諸国 (Forum Island Countries) とも言い、現在は13カ国を数える。
- 2) 1986年には、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島が加盟した。
- 3) 1988年には、フォーラム事務局 (Forum Secretariat) に改組された。
- 4) オランダは、西イリアン (現在のイリアン・ジャヤ) の統治権を失ったことにより、1962年にSPCを脱退した。
- 5) *Pacific Islands Monthly (PIM)*, Vol. 36, No. 8, August 1965, p. 30.
- 6) *PIM*, Vol. 36, No. 8, August 1965, p. 23, p. 25, p. 27, p. 29. フィジー代表マラ (Kamisesse Mara) (後のフィジー首相) は、この1965年の南太平洋会議における島嶼地域の行動を「反乱」 (rebellion) と表現した。
- 7) *Fiji Times*, 25 September 1970, 26 September 1970.

- 8) *PIM*, Vol. 42, No. 2, February 1971, p. 28.
- 9) New Zealand Ministry of Foreign Affairs, *New Zealand Foreign Affairs Review (NZFAR)*, Vol. 21, No. 8, August 1971, pp. 6-10.
- 10) *Fiji Times*, 5 August 1971.
- 11) *NZFAR*, Vol. 24, No. 5, May 1974, p. 27.
- 12) 両国の加盟に関しては、太平洋島嶼諸国の間でも異論があったが、フィジー首相マラの両国加盟の意見に、結局、全員が同意した。*Islands Business Pacific*, September 1991, p. 26.
- 13) Neemia, Uentabo, *Cooperation and Conflict: Costs, Benefits and National Interests in Pacific Regional Cooperation*, Suva, 1986, p. 26.
- 14) *NZFAR*, Vol. 24, No. 5, May 1974, p. 26.
- 15) 「アンザスの湖」は、1970年代後半にソ連、日本、中国といった太平洋周縁国が太平洋島嶼諸国との関係強化に乗り出すまで続いた。1980年代前半の南太平洋地域における安全保障観の変化に関しては、小柏葉子「太平洋統一機構構想と南太平洋フォーラムの地域協力」「アジア経済」第34号第1号、1993年1月を参照されたい。
- 16) Fiji Ministry for Foreign Affairs, *South Pacific Forum: Summary Record and Final Press Communique*, Suva, 1972, pp. 86-87. 後に、フィジーも、オーストラリア、ニュージーランドとともに、国連への核実験禁止決議案の共同提出国となった。
- 17) *NZFAR*, Vol. 23, No. 4, April 1973, pp. 16-17. 国際司法裁判所は、1974年12月、フランス政府の大気圏核実験の地下実験への移行の発表を受けて、訴訟目的の消滅を宣言し、審理を終了した。
- 18) *NZFAR*, Vol. 25, No. 7, July 1975, p. 61.
- 19) 同年10月には国連に加盟したバブア・ニューギニアも、共同提出国に加わった。
- 20) 南太平洋非核地帯条約締結に向けての歩みに関しては、小柏葉子「南太平洋フォーラム諸国の地域協力—南太平洋非核地帯条約成立をめぐって」『国際法外交雑誌』第89巻第5号、1990年12月、および Ogashwa, Yoko s., *Microstates and Nuclear Issues: Regional Cooperation in the Pacific*, Suva, 1991. を参照のこと。
- 21) Fiji Ministry for Foreign Affairs, *op.cit.*, p. 87.
- 22) Teiwaki, Roniti, *Management of Marine Resources in Kiribati*, Suva, 1988, pp. 71-72.
- 23) *PIM*, Vol. 48, No. 10, October 1977, p. 9.
- 24) フィジー、西サモア、トンガがこれにあたる。ナウルは英連邦の特別メンバーであり、通常メンバーではなかった。また、オーストラリア、ニュージーランドは、英連邦に属するが、EC に対する連合不可能な「連合不能」コモンウェルスと分類され、ロメ協定の対象から除外された。
- 25) *PIM*, Vol. 44, No. 5, May 1973, p. 7.
- 26) 高島忠義「ロメ協定と開発の国際法」成文堂、1991年、168ページ。
- 27) South Pacific Bureau for Economic Cooperation, *The 5th South Pacific Forum: Summary Record and Final Press Communique*, 1974, p. 21.
- 28) Neemia, *op.cit.*, p. 110.

- 29) *PIM*, Vol. 47, No. 9, September 1976, p. 13.
- 30) *PIM*, Vol. 48, No. 10, October 1977, p. 9.
- 31) Neemia, *op.cit.*, pp. 34-35.
- 32) Naisali, Henry, F., "Regional Trade," *The South Pacific: Problems, Issues and Prospects*, ed. by Ramesh Thakur, London, 1991, p. 184.
- 33) Haas, Micheal, *The Pacific Way: Regional Cooperation in the South Pacific*, New York, 1989, p. 122.