

**太平洋島嶼フォーラムの地域紛争への関与
- ソロモン諸島における平和構築から武力介入決定まで -**

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

**The Commitment of the Pacific Islands Forum to
Regional Conflict: From Peace Building to the Decision of
Military Intervention in Solomon Islands**

Yoko OGASHIWA

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

The Foreign Affairs Ministers' Meeting of the Pacific Islands Forum unanimously endorsed the Australian-led regional military intervention in Solomon Islands in June 2003. It was the first case of regional military intervention for the Forum since its

formation in 1971. The decision was in accordance to the Biketawa Declaration, which the Forum adopted in October 2000 as the guiding principles to be taken by the Forum in case of intervention in regional conflicts.

After the Townsville Peace Agreement was signed in October 2000, the Forum had committed to peace building in Solomon Islands, focusing on good governance. Following the dispatch of the election observer mission in December 2001, the Forum sent the eminent persons group to Solomon Islands in June 2002 and held a workshop on post-conflict peace building there in April 2003.

However, the government of Solomon Islands failed to respond to the attempts of the Forum in peace building and asked Australia to intervene. Australia eventually led the Regional Assistance Mission to Solomon Islands in July 2003, after obtaining the endorsement of the Forum Foreign Affairs Ministers' Meeting and the Solomon Islands Parliament's passage of the enabling legislation giving powers to the mission.

The regional military intervention in Solomon Islands brought a change to the relations between the Pacific Islands Countries and Australia in the Forum. Australia, which used to take a cautious attitude toward exercising leadership in the Forum, started to show an orientation for leadership. The election of an Australian diplomat as the first non-Pacific Islander Secretary General of the Forum signified this change, as well as the inauguration of another Australian diplomat as the head of the mission. If the perception, that Australia conveniently used the Forum to avoid criticisms on neo-colonialism, spreads among the Pacific Islands Countries, the Forum will lose confidence of the Pacific Islands Countries and weaken its function as a regional organization.

In this regard, it is important for the future of regional cooperation of the Forum that regional intervention in Solomon Islands should be literally regional. While Australia is playing a leading role in military deployment as the first stage of the intervention, there is a possibility for the Forum, which had attempted peace building in Solomon Islands, in the second stage of the intervention, which aims at reconstruction of the government and economy. It has a great significance for the future of regional cooperation of the Forum whether the Forum can play a leading role in the second stage of the intervention in Solomon Islands.

はじめに

2003年6月、太平洋島嶼フォーラム（以下、フォーラムと略）外相会議は、紛争の続くソロモン諸島に対し、オーストラリア主導による地域的な武力介入を全会一致で承認した。これは、1971年にフォーラムが成立して以来初めて行われる、加盟国の紛争に対する地域的な武力介入であった¹。

ソロモン諸島の紛争は、1998年末に、首都ホニアラのあるガダルカナル島において、地元ガダルカナル島民が移住者であるマライタ島出身者²を襲撃したことに端を発する。その後、両者の間で武力衝突が続き、2000年6月には、マライタ島出身者で構成されるマライタ・イーグル・フォース（Malaita Eagle Force）という武装勢力が政府の紛争をめぐる対応に不満をいだいてクーデターを起こし、首相を退任させる事態にまで発展した。その前月の2000年5月にフィジーで発生したクーデターとあわせて、この事態を重く受け止めたフォーラムは、同年10月の年次会議において、地域紛争に介入する際の指導原理と行動手順を定めたビケタワ宣言（Biketawa Declaration）を採択した。ビケタワ宣言の採択は、それまで加盟国内のエスニックな対立に起因する紛争を当事国が対処すべき国内問題とみなして非関与の姿勢をとってきたフォーラムが、紛争を地域全体に関係する地域紛争と認識し、紛争への関与を行っていく方針に転換したことを意味していた³。

ビケタワ宣言が採択された同じ2000年10月には、オーストラリア、ニュージーランド両国の調停により、タウンズヴィル和平協定（Townsville Peace Agreement）が紛争の当事者間で締結され、約2年間にわたって続いたソロモン諸島における紛争の終結が宣言された⁴。フォーラムは、ビケタワ宣言で示した地域紛争に対する関与の姿勢に基づいて、タウンズヴィル和平協定締結後のソロモン諸島における平和構築に、初めての試みとして携わっていくことになる。

タウンズヴィル和平協定締結後、ソロモン諸島では、同協定に基づき、マライタ・イーグル・フォース、およびガダルカナル島民の武装勢力であるイサタンブ解放運動（Isatbu Freedom Movement）双方によって武器の回収が始められ、現地ソロモン諸島の平和監視委員会（Peace Monitoring Council）と、オーストラ

リア、ニュージーランド両国の非武装の兵、警察官、政府関係者あわせて49人からなる国際平和監視チーム（International Peace Monitoring Team）が武装解除の監視にあたった。また同じくタウンヴィル和平協定に基づいて、ソロモン諸島政府は、紛争の被害者に対し、台湾から融資を受けて賠償金の支払いを開始した。さらに、2001年12月には、総選挙が実施され、クーデター後の2000年6月末に、緊急議会において選出されたソガヴァレ（Mannaseh Sogovare）政権に代わって、ケマケザ（Allan Kemakeza）政権が成立した。

だが、ソロモン諸島の状況は、一向に安定に向かわなかった。武装解除は進まず、武力衝突が続くとともに、武器を手にした集団による略奪や殺人といった犯罪が横行した。ケマケザ政権は、このような状況を收拾することができないばかりか、紛争の被害者に対して無軌道に賠償金を支払ったことから、財政は破綻に瀕し、行政機能の大半が停止状態に陥った。

こうした混乱の中、2003年4月、ケマケザ首相は、オーストラリアのハワード（John Howard）首相に対し、ソロモン諸島への介入を要請する。オーストラリアはこの要請を受けて、同年6月、フォーラムの枠組みを基盤としたソロモン諸島への介入を決定する。そして同月末、フォーラムは、冒頭であげたように、外相会議において、ビケタワ宣言をふまえてオーストラリア主導によるソロモン諸島への地域的武力介入を承認したのである。

こうして、フォーラムは加盟国の紛争に対する初の地域的武力介入に踏み切ったのであるが、タウンズヴィル和平協定締結後、フォーラムはソロモン諸島においてどのような平和構築の試みを行い、それがどのようにして地域的武力介入という決定にたどりついたのだろうか。そして、このようなフォーラムによる地域紛争への関与は、フォーラムの地域協力にどのような意味をもたらしたのだろうか。本稿は、フォーラムにとって初めてのケースとなるソロモン諸島の紛争に対する関与をとりあげ、その平和構築の試みから武力介入決定にいたるまでの流れに焦点を当てて、それがフォーラムの地域協力に与えた意味について考察を行うことにしたい。

1 フォーラムによる紛争要因の認識

フォーラムはタウンズヴィル和平協定締結後のソロモン諸島において平和構築を試みたが、そうした平和構築の試みは、どのようなフォーラムの紛争要因に対する認識に依拠していたのであろうか。その手がかりの1つとなるのが、タウンズヴィル和平協定締結から8ヵ月後にあたる2001年6月に開催されたフォーラム地域安全保障委員会⁵会議にあてて提出された『メラネシアの安全保障 (*Security in Meranesia*)』と題する報告書である。

フォーラム地域安全保障委員会の依頼によって、クロコム (Ron Crocombe) 南太平洋大学名誉教授ら7人の専門家によってまとめられたこの報告書は、それに先立つ2000年6月に、やはり同じくフォーラム地域安全保障委員会の依頼によってクロコムが作成した『太平洋の安全保障を強化する (*Enhancing Pacific Security*)』と題した地域の安全保障問題に関する報告書をたたき台としたものであった。ソロモン諸島のクーデター勃発直前に執筆された『太平洋の安全保障を強化する』では、地域紛争の主要要素として、エスニックな違い、土地をめぐる争い、経済的不均衡、政府の問題解決能力に対する信頼の欠如、の4点があげられていた⁶。『メラネシアの安全保障』では、2000年5月、および6月と続けて勃発したフィジーおよびソロモン諸島におけるクーデターを受けて、紛争の多発するフィジー、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ヴァヌアツのメラネシア4カ国を対象に、上記4点をエスニシティ、土地をめぐる争い、教育や医療といった社会的なものも含んだ経済的不均衡、ガバナンスの質、と置き換えて分析が行われ、紛争リスクの軽減と平和の強化のための道筋を探り、あわせてビケタワ宣言の履行の促進を図ることが目的とされていた⁷。

ソロモン諸島の紛争に関して、『メラネシアの安全保障』では、まずエスニックな問題について、ソロモン諸島が約70の異なる言語・文化集団を内包しながらも、独立後20年間にわたって急速に統合を成し遂げてきたとして、近年のエスニック・グループの対立には、生活水準の低下と貧困の深刻化、経済成長というソロモン諸島にとって急務の問題を解決する政府の能力に対する信頼の薄れ、開発から得た利益が不平等に分配されているという懸念、急速な人口成長

と途切れることのない国内の人口移動、近隣のパプアニューギニア領内のブーゲンヴィル島での紛争やフィジーのクーデターによって移住者に対する先住民の勝利といったモデルが提供されたこと、が関係していたと指摘されていた⁸。すなわち、ソロモン諸島におけるエスニック・グループの対立は、それ自身が紛争を引き起こしたというよりは、後で触れる経済・社会的問題とガヴァナンスの問題とによって主に助長されたものであったと言っていたのである。

次に、土地問題について、『メラネシアの安全保障』は、紛争の舞台となったガダルカナル島では、第2次世界大戦後、首都の移転や開発によって土地の価格が上昇したことに加え、人口の多いマライタ島から移住者が押し寄せ、政府からの賃借や現地土地所有者との慣習法的な取り決めなどによって土地を次々と獲得していったことから、土地が争点となるようになったと説明していた⁹。そして、もし土地取り引きが上記2つの方法でのみ行なわれていたならば、危機は起こらなかったとして、政府が土地取り引きを野放しにし、監督・管理を怠ってきたことが紛争につながったと批判を加えていた¹⁰。

第3点目の経済・社会的問題に関しては、『メラネシアの安全保障』の中では、2000年のクーデター以前から、ソロモン諸島では、1人あたりの実収入が低下しつつある一方で、ガダルカナル島東海岸や西部州など一部の地域では、開発によって金銭が生み出され、紛争にいたった状況が指摘されていた¹¹。また就学率や識字率も低下傾向にあり、住民の間には開発からの利益が分野的にも地理的にも不適切に配分されているという不満が存在していると述べられていた¹²。政府はこうした問題に対応しようとしてはいるが、『メラネシアの安全保障』によれば、政府が効果的に問題を処理できる範囲は、少なくとも短期的には限られているとされていた¹³。さらに、新たな紛争の火種として、政府が紛争の被害に関する虚偽や誇張された請求、あるいは政治的に便宜を図られた人物に対して賠償金を支払ったとして、政府による乱脈、および恣意的な賠償金の支払いがあげられていた¹⁴。同じく、政府による警察関連の職の創出も、マライタ島出身者を大いに利するものであり、またこれによって他の基本的サービスに資金が回らなくなるとして、紛争の再発に結びつくものと指摘されていた¹⁵。

以上のことから浮かび上がってくるのは、エスニシティ、土地問題、経済・

社会的な不均衡といったイシューを紛争の争点として発火させることになった、最後のガヴァナンスというイシューの持つ重要性である。『メラネシアの安全保障』は、ソロモン諸島における政府の効率性の低下、および政府に対する人々の信頼の低下は、私欲に突き動かされた公的権力の乱用によるものと断じていた¹⁶。資源開発や外国からの援助などをめぐる収賄や汚職、不正、また先にあげた乱脈な賠償金支払いなどによって、ソロモン諸島政府は効率性と信頼をなくし、法と秩序を維持することができなくなったとしていたのである¹⁷。

このように、ソロモン諸島の紛争要因について4つのイシューを中心に分析を行った『メラネシアの安全保障』は、紛争の再発防止には、法と秩序が最優先されるとして、以下の5点の提案を行っていた¹⁸。

1) 警察・刑務の再構成、司法制度の強化、公務員職の再活性化

2) 市民からの信頼の再獲得と、よりいっそうの市民の協力による効率的な政府の再構築

3) 財政的・人力的制約から全国規模の警察機能を供給することが不可能なため、警察と村落における伝統的リーダーシップとを結びつける行動の実施

4) 援助機関・援助国政府の代表を交えた独立的な資金管理基金の設立によって、政府資金管理の仕組みに信頼が失われたことから減少した援助の流れの復活

5) 特に警察など、政府機関の職のよりいっそう平等な配分

すなわち、『メラネシアの安全保障』は、ガヴァナンスを再構築することがソロモン諸島の紛争の再発防止にとって、きわめて重要であると論じていたのである。

この『メラネシアの安全保障』で示されたソロモン諸島の紛争に関する分析は、フォーラムがソロモン諸島の平和構築に携わっていく上での1つの目指すべき方向を指し示すものとなる。

2 地域紛争関与の行動枠組みとしてのピケタワ宣言

フォーラムがソロモン諸島の平和構築に携わる際のもう一つの重要な要素と

なったのは、ビケタワ宣言であった。

ビケタワ宣言は、資金洗浄（マネー・ロンダリング）や銃・麻薬の密輸といった地域横断的犯罪の取り締まりに向けて地域的な法執行協力の推進をうたった1992年の法執行協力に関する南太平洋フォーラム宣言（通称ホニアラ宣言）（Declaration by the South Pacific Forum on Law Enforcement Cooperation・Honiara Declaration）および地域的安全保障協力の指導原理を定めた1997年の地域的安全保障協力に関するアイトウタキ宣言（通称アイトウタキ宣言）（Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation）に続いて2000年に採択されたものであり、同年のフィジー、およびソロモン諸島において発生した政治危機をふまえて、それまでフォーラムが回避してきた地域紛争への関与に踏み切ることが明らかにし、地域の政治危機に対し、フォーラムがどのような指導原理に基づいて、どのように関与していくのか、フォーラム事務局長がとるべき具体的な行動手順について定めたものであった¹⁹。

まず、指導原理としてあげられていたのは、

- 1) グッド・ガバナンスへのコミットメント
- 2) 法の下での個人の自由と平等
- 3) 民主的プロセスと制度の遵守
- 4) 公正な経済的・社会的・文化的発展
- 5) 先住民の権利、文化的価値、伝統、慣習の尊重と保護
- 6) 広義の安全保障への脅威に対する加盟国の脆弱性と、そうした脅威に対処する加盟国間の協力に対する認識
- 7) 紛争原因を防ぎ、平和的手段によって紛争を削減、封じ込め、解決することの重要性に対する認識

の諸点であった。

次に、危機の場合のフォーラム事務局長がとる具体的な行動手順として、

- 1) 状況を把握し、事態展開の重要性に関する判断を行い、フォーラム議長や他のフォーラム首脳とさらなる行動を取るための承認を確保するために協議を行う
- 2) フォーラムが提供可能な支援に関して、当該国当局と協議を行う

3) フォーラム加盟国外相に助言、協議を行い、協議に基づき危機の解決を支援する以下の1つ、あるいはいくつかの行動を組み合わせる

- a) 状況に関する加盟国の見解を代表した声明の発表
- b) 閣僚行動グループの創設
- c) 事実調査団、あるいは類似の使節団の派遣
- d) 有識者会議の開催
- e) 第三者による仲裁
- f) 解決を支援する適切な組織、あるいは制度に関する支持
- g) フォーラム地域安全保障委員会の高レベル特別会議、あるいはフォーラム閣僚による特別会議の開催

4) 上記3)の行動をとっても危機が続く場合は、必要とあれば目標を定めた対策を含む他のオプションを検討するため、フォーラム首脳による特別会議を開催する

といった点があげられていた。

フォーラムの地域紛争への関与の際の指導原理と行動手順を規定したこのビクタワ宣言は、フォーラムがソロモン諸島の平和構築に取り組んでいく際に、グッド・ガバナンスの重視やフォーラムの関与に対する当該国からの同意取り付けなど、基本的な行動枠組みとして機能することになるのである。

3 フォーラムによる平和構築の試み

1) 選挙監視団の派遣

タウンズヴィル和平協定締結後のソロモン諸島における平和構築としてフォーラムが重視したのは、『メラネシアの安全保障』が言うところのガバナンスの再構築であった。フォーラムにとって、そうしたガバナンスの再構築を目指した試みの第一歩となったのは、2001年12月に行われたソロモン諸島の選挙にフォーラム選挙監視団を派遣したことであった。

2000年6月のクーデター後に召集された緊急議会において選出されたソガヴ

アレ政権は、内外からの要求を受けて、2001年12月に総選挙を実施して民意を問うことを決定した。国連、英連邦、ヨーロッパ連合（EU）、イギリス、オーストラリア、日本などと並んで、ソガヴァレ政権から選挙監視団の派遣を要請されたフォーラムは、この要請を受け入れることにしたのである。レヴィ（Noel Levi）・フォーラム事務局長は、選挙監視団の派遣を発表するにあたり、「いかに我々が安全保障協力に関するビケタワ宣言の精神を履行することができるかという例である」と述べ²⁰、このソロモン諸島への選挙監視団の派遣が、フォーラムにとって、地域紛争関与の初めてのケースとなることの意義を強調した。

サモアのオンブズマンであるトマ(Maiava Lulai Toma)を団長に、ミクロネシア連邦のイズマエル（Hiroshi Ismael）元・副大統領、パプアニューギニアのダヴァニ（Catherine Davani）判事からなるフォーラム選挙監視団がソロモン諸島に派遣されたのは、同年11月末のことであった。それから2週間にわたってソロモン諸島に滞在したフォーラム選挙監視団は、現地の選挙要員、政党、女性グループ、メディアなどと面談するとともに、投票所を訪問して、実際の選挙プロセスの監視にあたった。若干の技術的問題点はあったものの、選挙は順調に行われ、フォーラム選挙監視団も、選挙は平和的に成功裏に実施されたと評価した²¹。選挙監視というソロモン諸島におけるフォーラムによる平和構築の試みは、まずは順調に第一歩を記したのである。

2) 有識者グループの派遣

だが総選挙が順調に行われた一方で、ソロモン諸島の状況は、安定にはほど遠いものがあった。タウンズヴィル和平協定で定められた武器の回収は完了しておらず、武装解除は進展していなかった。特に、ガダルカナル島南部のウェザーコースト地区は、タウンズヴィル和平協定への署名を拒否したイサタンブ解放運動の一部のグループの支配地となっていたほか、武器を保有し続ける武装勢力の一部は、略奪や破壊、殺人を行う犯罪集団と化していた²²。タウンズヴィル和平協定そのものも、総選挙に先立つ2001年9月末、イサタンブ解放運動のメンバーが殺害されたことによって、協定の再検討は停止され、機能不全に

陥っていた。

こうした状況は、タウンズヴィル和平協定締結後、ソガヴァレ政権が行政統治能力を発揮してこなかったことから招かれたものであった。ソガヴァレ政権は、紛争の当事者であったイサタンブ解放運動とマライタ・イーグル・フォースの元メンバーを、秩序混乱の收拾に当たるべき警察の特別部隊として新たに任命したため、警察に対する信頼はますます薄れ、彼ら自身が犯罪の横行に手を貸していると内外から非難された²³。

さらに、事態を一段と悪化させたのは、紛争の被害者に対する乱脈な賠償金の支払いであった。紛争の被害者に対する賠償金の支払いは、タウンズヴィル和平協定の中でも規定されていたものであったが²⁴、被害申請は基本的に自己申告によるものであり、被害がないにもかかわらず申告した者や、被害を誇張して申告した者に対しても、ソガヴァレ政権は審査を経ずに無軌道に賠償金の支払いに応じた。また、政治的便宜によって、賠償金の支払いを受けた者の存在も指摘された。タウンズヴィル和平協定が締結された2000年10月から2001年5月までの期間だけで、支払われた賠償金の総額は、1882万ソロモンドル（約376万USドル）にのぼったとされている²⁵。

賠償金の支払いと並んで批判を受けたのは、関税免除だった。ソガヴァレ政権は、タバコや酒、車などの輸入業者に対し関税の免除を実施し、2001年の免除額の総額は、1億ソロモンドル（約1760万USドル）にのぼった²⁶。関税免除の恩恵を受けたのは、主にソガヴァレ政権の支持者や政権に近い者たちであった²⁷。

賠償金の支払いや関税免除を行いながら、ソガヴァレ政権は、公務員に対して給与の未払いや遅延を繰り返した。これに対し、公務員組合は政府を非難し、抗議活動やストライキを行って対抗した²⁸。ソガヴァレ政権に行政統治能力が欠如していることは誰の目にも明らかだった。

2001年12月の総選挙は、そうした状況を一掃し、新たな政権によるガヴァンスの再構築を目指して行われたはずであった。しかし、新たに政権の座についたケマケザは、自身が多額の賠償金を手にした人物であり、またケマケザ政権の閣僚には、ソガヴァレ政権下で関税免除を実施した元・財務相や、マライ

タ・イーグル・フォースの幹部などが入っていた²⁹。ケマケザ政権は、関税免除を廃止し、経済再建計画作成のための作業部会を設けるなどしたが、ソロモン諸島の経済状況は好転しなかった。武装勢力による殺人や略奪も頻発し、当初、政権成立後 100 日以内に武装解除を完了するとしていたケマケザ政権も、完了は不可能と認めざるをえなかった³⁰。

フォーラムは、こうした状況のソロモン諸島に対し、新たな平和構築の試みに乗り出す。ケマケザ政権の成立から半年後の 2002 年 6 月、ケマケザ首相と協議を行ったレヴィ・フォーラム事務局長は、フィジーのンボレ (Filipe Bole) 元・外相を団長に、オーストラリアのアーウィン (Greg Urwin) 元・大使、サモアのミュラー (Phillip Muller) 元・フォーラム漁業機関 (Forum Fisheries Agency) ³¹ 長からなる有識者グループを事実調査団としてソロモン諸島に派遣し、フォーラムがどのように紛争後の復興時におけるソロモン諸島を支援することができるか調査を実施すると発表した³²。

6 月下旬にソロモン諸島を訪問し、政府、および州の政治指導者や中央銀行、市民団体、メディアなど各方面と会談し、調査を行った有識者グループは、7 月に報告書をまとめ、レヴィ・フォーラム事務局長に提出した。レヴィ・フォーラム事務局長は、ケマケザ首相に報告書を渡し、「有識者グループは、我々のメンバーがグッド・ガヴァナンスに関するビケタワ宣言の骨子の履行を支援することができるという実際例である」と述べて³³、フォーラムがガヴァナンスの再構築をソロモン諸島における平和構築の上で最重要視している姿勢を示した。

レヴィ・フォーラム事務局長とケマケザ首相との協議を経た上で 8 月のフォーラム年次会議に提出されたこの報告書では、ソロモン諸島政府の財政状態が、2001 年 12 月の段階で欠損が GDP の 115% にまで達し危機的状況にあることが指摘され、政府による週当たりの支出が 100 万ソロモンドル (13 万 US ドル) から 200 万ソロモンドル (26 万 US ドル) と、維持不可能な状態にあり、コントロールされる必要があるとされていた。特に大きな問題となっている賠償金の支払いについて、報告書は、「銃を手にした者にのみ入手可能」として、厳しい批判を加えていた³⁴。そして、ソロモン諸島政府による経済再建計画の作成が早急に必要とされると勧告していた³⁵。

この報告書を受けて、フォーラム年次会議は、有識者グループの任務を延長することで合意し、さらに、地域紛争の原因となりうる問題に取り組む上でのグッド・ガバナンスの重要性について言及した地域安全保障に関するナソニニ宣言 (Nasonini Declaration on Regional Security) を採択した³⁶。また、フォーラムは、ソロモン諸島政府による経済再建計画の作成が早急に必要との有識者グループ報告書の勧告にそって、ソロモン諸島政府に、経済顧問を派遣することも決定した³⁷。フォーラムは、ソロモン諸島におけるこうした一連の平和構築の試みを、地域の平和と安定の維持にフォーラムがますます積極的な役割を果たしていることのしるしと位置づけ、いっそうソロモン諸島の平和構築に取り組んでいく考えを明らかにしたのである³⁸。

3) 平和構築ワークショップの開催

フォーラム有識者グループによる報告書の指摘や内外からの批判に対し、ケマケザ政権も、いくつかの試みによってこたえようとした。20ヶ月の任務を終え国際平和監視チームが6月下旬に撤収した後を受けて、治安混乱の元凶の一つと批判されている警察に対する信頼をとりもどすために、新たにイギリスから警察長官を招く意向があることをフォーラム年次会議の席で明らかにしたケマケザ首相は、9月には、ガダルカナル島において警察による武装勢力の掃討作戦を開始した³⁹。また、公務員に対し給与の支払いを約束する一方で、チャン (Laurie Chan) 財務相は、1000人以上の公務員の一次帰休と省庁の支出削減を提示して、財政支出の削減を図った。さらに、チャン財務相は、ソロモン諸島の債務が総額20億ソロモンドル(3億5200万USドル)にのぼることをあげ、2003年には、もはや賠償金の支払いは行わないことを明らかにした⁴⁰。

こうしたケマケザ政権の試みに対して、オーストラリア、ニュージーランド、国連開発計画 (UNDP) は、共同で憲法改革や産業支援、警察特別部隊の復員化などのソロモン諸島復興プロジェクトに資金の拠出を行った。フォーラムも、他の援助ドナーに向けて、ソロモン諸島の復興プロジェクトへのよりいっそうの支援を呼びかけた⁴¹。

しかしこのような動きにもかかわらず、ソロモン諸島は、依然、混乱から抜け出せないでいた。ホニアラではケマケザ政権に近い人物を狙った銃撃事件や強盗事件が相次ぎ、12月には、財政再建の任に当たっていたチャン財務相が突然、辞任を表明した。チャン財務相の辞任表明は、ケマケザ首相の指示によって、予算に計上されていない警察官に対する未払いの給与を正式な手続きを経ずに支払うことを強要されたことが原因とされ⁴²、ケマケザ政権によるグッド・ガヴァナンス遵守の意思が堅固なものではないことを露呈させた。

加えて2003年2月には、平和監視委員会に替わって設けられた国家平和委員会（National Peace Council）のメンバーで、元・警察長官のソアカイ（Frederick Soakai）が、ソガヴァレ政権下で編成された元・武装勢力による警察特別部隊を解体し要員の復員を促すために訪れたマライタ島で狙撃されて死亡するという事件が発生した。この事件は、ソロモン諸島が安定を取り戻していないことを、いっそう印象づけるものとなった。レヴィ・フォーラム事務局長は、事件に遺憾の意を示し、ソロモン諸島における平和構築の試みを支持するフォーラムの姿勢に変わりがないことを改めて表明した⁴³。

事態がなかなか好転しない中で、レヴィ・フォーラム事務局長がソロモン諸島を訪問したのは、同月末のことであった。レヴィ・フォーラム事務局長は、有識者グループによる報告書の履行を含め、ソロモン諸島に対しフォーラムが支援可能な領域について、ソロモン諸島政府関係者と協議を行うとともに、市民グループの代表とも意見を交わした⁴⁴。

さらに4月には、フォーラムはソロモン諸島政府と共催で、ソロモン諸島における紛争後の平和構築に関するワークショップを首都ホニアラで開催する。ソロモン諸島の政府関係者、および市民グループやメディア、国家平和委員会の代表らを集めたこのワークショップの目的は、ソロモン諸島における紛争の根本原因を検証するとともに、紛争がソロモン諸島の人々の生活、および独立国としてのソロモン諸島に及ぼした影響や、将来、類似の状況が起こりうることを防ぐためになすべきことは何かを探り、あわせて『メラネシアの安全保障』で指摘された、ソロモン諸島はじめメラネシア諸国が直面している広範囲な地域的安全保障への挑戦について幅広い理解を提供すること、とされていた⁴⁵。レ

ヴィ・フォーラム事務局長は、ワークショップの開会式における挨拶で、有識者グループによる報告書の中で、経済再建計画の早急なる作成が勧告されていたことについて触れた上で、いかに経済再建計画が魅力的に提示されても、それだけでは援助ドナーをひきつけることはできず、ソロモン諸島政府がいくつかの重要原則を守ることが必要とされるとして、その筆頭に政治的意志とグッド・ガバナンスへのコミットメントをあげた⁴⁶。フォーラムは、ソロモン諸島の平和構築にはグッド・ガバナンスが根本的に重要であるという見解を、ソロモン諸島政府に対し、改めて強調したのである。

4 武力介入の決定

1) 介入への動き

フォーラムは、グッド・ガバナンスの確立を柱として、初めての経験となる加盟国に対する一連の平和構築の試みをソロモン諸島において行ってきた。しかしながら、こうしたフォーラムの試みにもかかわらず、ケマケザ政権は、4月末、オーストラリアのハワード政権に対し、ソロモン諸島への介入の要請を行う⁴⁷。さらに、6月には、ケマケザ首相自らがオーストラリアを訪問して、再度、ハワード政権に対しソロモン諸島への介入を申し入れた。これに対し、オーストラリアは、ソロモン諸島に対する安全保障支援の強化を含むさらなる支援を検討すると応じ、ニュージーランドと合同で、介入も視野に入れたさらなる支援策の検討を目的とした訪問団をソロモン諸島に派遣すると発表した⁴⁸。

オーストラリアにソロモン諸島への介入を決心させる決定打となったのは、それからほどなくしてオーストラリア政府に提出された、『我らの破綻しつつある隣人(Our Failing Neighbour)』と題するソロモン諸島に関する報告書であった。オーストラリア戦略政策研究所 (Australian Strategic Policy Institute) という政府系シンクタンクによって作成されたこの報告書では、直接的な隣国であるソロモン諸島の安全保障は、オーストラリアの自衛能力にとってきわめて重要であるとして、問題解決に向けての援助供与というそれまでの政策から、より積極

的な政策へと転換する必要が論じられていた。そしてさらに、ソロモン諸島政府、および国連安全保障理事会の賛同を得た上で、ソロモン諸島に多国籍からなる警察部隊を展開し介入を行うことが勧告されていた⁴⁹。

報告書を受け取ったオーストラリアのハワード首相は、フォーラム加盟国をはじめとする多国籍からなる協力的介入 (cooperative intervention) をソロモン諸島に対し考慮していると述べた⁵⁰。すなわち、オーストラリアは、ソロモン諸島に対する介入を単独で行うのではなく、オーストラリアが一員たるフォーラムの枠組みを基盤として行う考えを明らかにし、介入はビケタワ宣言に代表されるフォーラムの地域紛争関与に関する原則に沿って行われる地域的行動であることを示そうとしたのである。オーストラリアにとって、太平洋島嶼諸国の中に根強く存在する新植民地主義的なオーストラリアという批判を回避するために、介入を地域的行動として提示することは不可欠であったと言えるであろう。

2) フォーラム外相会議

オーストラリアがソロモン諸島への協力的介入の意向を提示したことに対し、レヴィ・フォーラム事務局長は、肯定的な反応を示す。オーストラリアの意向表明から時経ずして発表されたレヴィ・フォーラム事務局長による声明では、フォーラム加盟国も加わるソロモン諸島への介入というオーストラリアの提案に対して、ホニアラ宣言、ビケタワ宣言、ナソニニ宣言など、フォーラムの一連の地域的イニシアティブと一致したものであるとして、歓迎の意向が示されていた⁵¹。

ソロモン諸島への介入がフォーラムによって正式に承認されたのは、ビケタワ宣言の手続きにのっとり、加盟国であるソロモン諸島、オーストラリア、ニュージーランドから提起された地域的支援に関する討議の要請によって、6月末に開かれたフォーラム臨時外相会議の場においてであった。ソロモン諸島による介入の要請に続いて、オーストラリア、およびニュージーランド両国からソロモン諸島の現況に関する報告を受けたフォーラム外相会議は、ソロモン諸島の直面している問題がビケタワ宣言の中で示されている地域的対応を必要と

していると判断し、オーストラリアが主導し、フォーラム加盟国からなる武装平和維持部隊と警察によるソロモン諸島への介入というオーストラリア提案を、ソロモン諸島政府からの正式な要請とソロモン諸島議会における介入承認の法案の通過を条件に承認することで合意した⁵²。この決定は、フォーラムの成立以来、初めてフォーラムによる地域紛争への武力介入に道を開くものであった。

ソロモン諸島への介入は、当該国であるソロモン諸島政府が要請したものである点、また地域的行動として実施されるものである点において、ビケタワ宣言で定める要件に合致したものであり、フォーラムにとって、ビケタワ宣言に沿った地域紛争への関与が、新たな局面に移行したことを意味していた。フォーラムは、こうして、ソロモン諸島におけるグッド・ガヴァナンスの確立を中心とした平和構築の試みから、武力介入へと踏み出すことになる。

おわりに

フォーラム外相会議での承認に基づいたソロモン諸島への地域的介入は、その後、ソロモン諸島総督からのオーストラリア、およびフォーラム加盟国に対する正式な介入要請とソロモン諸島議会における介入承認と法案の通過を経て、7月24日に着手される。同日に開始された友人援助作戦(Operation Helpum Fren)による2000人規模のオーストラリア、ニュージーランド、パプアニューギニア、フィジー、トンガの要員からなる軍、および警察のソロモン諸島への展開によって、ソロモン諸島の治安は改善の方向に向かい、武装解除や犯罪者の逮捕も進展をみせた⁵³。ソロモン諸島の紛争は、このようにしてオーストラリア主導による地域的武力介入によって、収拾の兆しをみせるようになったのである。

フォーラムのソロモン諸島の紛争への関与は、当初、紛争要因がソロモン諸島政府によるガヴァナンスの欠如にあるという認識のもと、グッド・ガヴァナンスの確立に焦点を当てた平和構築の試みを中心として進められてきた。そうしたフォーラムの試みは、ビケタワ宣言に沿って、地域協力の枠組みの中で当該国の同意のもとに行われ、強制力ではなく当該国の自発性を前提とするものであった。しかしながら、ソロモン諸島の諸政権は、フォーラムによる平和構

築の試みに積極的にこたえようとはせず、「破綻国家」の再建をなさないまま、ついにはオーストラリア主導の地域的武力介入を求めることになった。こうしてソロモン諸島政府の要請に基づいて行われた地域的武力介入は、紛争の收拾に向け効果をあげ、フォーラムは、8月に開催されたフォーラム年次会議において、介入をフォーラムの地域協力にとって「意義深い画期的できごと」と表現して、その成果を評価した⁵⁴。

このように平和構築から武力介入へと踏み出したフォーラムによるソロモン諸島の紛争への関与は、フォーラムにおけるオーストラリアと太平洋島嶼諸国との関係に、大きな変化をもたらすことになったと考えることができる。平和構築の試みはフォーラム主導であったのに対し、武力介入は、地域的行動とは言いながらも、実質的にはオーストラリアが主導するものであった。この介入決定を契機に、オーストラリアは、それまで慎重な姿勢を示してきたフォーラムにおけるリーダーシップの発揮を志向するようになっていく。

それを象徴するのが、8月の年次会議において、成立以来、太平洋島嶼諸国出身者が占めてきたフォーラム事務局長のポストに、オーストラリア出身でソロモン諸島の紛争に関する有識者グループのメンバーを務めたアーウィンが選出されたことであった。従来、コンセンサスを原則としてきたフォーラムの場に、初めて投票が導入され、ナウル、トンガ、サモアの各候補者を破って、アーウィンが事務局長に選出されたことは、同じくオーストラリア出身の外交官であるワーナー（Nick Warner）がソロモン諸島における地域的介入を統括するソロモン諸島地域支援団（Regional Assistance Mission to Solomon Islands）の代表に就任したことと合わせて、フォーラムにおけるオーストラリアの存在を大きなものにするようになったと言えよう。

オーストラリアのこのような姿勢に対し、太平洋島嶼諸国の間からは、懸念の声もあがっている。たとえば、ヴァヌアツは、ソロモン諸島への地域的介入が決定された際に、介入部隊に要員は派遣するが、直接的な軍事活動には参加しない考えを表明し、オーストラリア主導の介入からは距離を置く姿勢を示した⁵⁵。地域的行動の形式をとって行われたソロモン諸島への介入が、実際は新植民地主義という批判をかわすためにオーストラリアがフォーラムを隠れ蓑とし

て利用したものにすぎないという認識が、太平洋島嶼諸国の間に定着するとすれば、地域機構としてのフォーラムに対する太平洋島嶼諸国の信頼は薄れ、フォーラムの弱体化につながると言えるであろう。

この点から、ソロモン諸島への地域的介入が真に地域的なものとなるか否かが、フォーラムの地域協力にとって、今後の重要なポイントとなろう。ソロモン諸島への地域的介入は、武力介入による法と秩序の回復を第一段階として、統治機構の再構築と経済再建を第二段階として設定している。軍事力では圧倒的規模を誇るオーストラリアを主体とした第一段階に対して、第二段階では、ソロモン諸島において平和構築を試みてきた実績のあるフォーラムが主導的役割を果たせる可能性がある。数年にわたると想定されるこの第二段階において、いかにフォーラムが主導的役割を果たせるかが、ソロモン諸島への地域的介入を真に地域的なものとする上で大きな意味を持ち、フォーラムの地域協力の将来を占う上でも重要な意味を持っていると言えるであろう。

註

¹ 1980年のヴァヌアツ独立紛争時には、フォーラムによる武力介入は、大多数の加盟国の反対によって退けられ、パプアニューギニアが単独で武力介入を行った。詳しくは、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巻第1号、1993年、26-27ページ、を参照のこと。

² 本稿では、マライタ島在住者と区別するため、ガダルカナル島在住のマライタ島民を「マライタ島出身者」と表記する。

³ ビケタワ宣言採択にいたる経緯については、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』（JCAS連携研究成果報告6）国立民族学博物館地域研究企画交流センター、2003年、282-295ページ、を参照のこと。

⁴ タウンズヴィル和平協定にいたるまでの動きについては、小柏葉子「ソロモン諸島における民族紛争解決過程 - 調停活動とその意味 - 」『広島平和科学』第24号、2002年、を参照のこと。

⁵ 1992年に、地域の安全保障問題を討議する場として設けられた。

⁶ Ron Crocombe, *Enhancing Pacific Security: A Report Prepared for the Pacific Islands Forum Secretariat for Presentation at the Forum Regional Security Committee Meeting*, 2000. <http://www.forumsec.org.fj/docs/Crocombe%20Report.htm> (2001年11月27日)

⁷ Ray Arene, Ron Crocombe, Rex Horoi, Elise Huffer, Morgan Tuimaleali'ifano, Howard Van Trease, and Nikenike Vurobaravu, *Security in Melanesia: Fiji, Papua New Guinea, Solomon Islands & Vanuatu, A Report Prepared for the Pacific Islands Forum Secretariat for the Forum Regional Security Committee Meeting*, 2001, p. 3. http://www.forumsec.org.fj/docs/Gen_Docs/fiji_Vnату_solls_PNG.pdf (2002年1月17日)

- ⁸ *Ibid.*, p. 31.
- ⁹ *Ibid.*, p. 32.
- ¹⁰ *Ibid.*
- ¹¹ *Ibid.*, p. 33.
- ¹² *Ibid.*
- ¹³ *Ibid.*
- ¹⁴ *Ibid.*
- ¹⁵ *Ibid.* 警察官に占めるマライタ島出身者の割合は高いとされていた。2000年6月に発生したマライタ・イーグル・フォースによるクーデターにも、マライタ島出身の警察官の一部が加わっていた。
- ¹⁶ *Ibid.*, pp. 33-34.
- ¹⁷ *Ibid.*
- ¹⁸ *Ibid.*, pp. 35-36.
- ¹⁹ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 5200: "Biketawa" Declaration*. <http://www.forumsec.org.fj/news/2000/oct06.htm> (2000年11月1日) - なお、ホニアラ宣言、アイトウタキ宣言に関しては、小柏葉子「太平洋島嶼フォーラムの変化と連続性 オセアニアにおける多国間主義の現段階 - 」『国際政治』第133号、2003年、97-100ページ、を参照のこと。
- ²⁰ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 9601: Forum Election Observers*, 25 November 2001. <http://www.forumsec.org.fj/news/2001/Nov12.htm> (2001年12月20日)
- ²¹ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 104/01: Pacific Islands Forum Observer Group: Interim Statement by Mr Maiava Iulai Toma, Chariman, Pacific Islands Forum Observer Group*, 6 December 2001. <http://www.forumsec.org.fj/news/2001/Nov19.htm> (2002年1月18日)
- ²² *Pacific Magazine*, June 2001, pp. 32-33; November 2001, pp. 28-29.
- ²³ *Ibid.*, p.28.
- ²⁴ ソガヴァレ政権は、タウンズヴィル和平協定締結前にも、すでに賠償金の支払いを行っていた。
- ²⁵ *Pacific Magazine*, September 2001, pp. 28-29.; Ray Arene, et.al., *Security in Melanesia*, p. 33.
- ²⁶ *Pacific Magazine*, February 2002, p. 19.
- ²⁷ *Ibid.*, September 2001, p. 28.
- ²⁸ *Ibid.*, June 2001, p. 33; November 2001, p. 29.
- ²⁹ *Ibid.*, February 2002, pp. 18-19.
- ³⁰ *Ibid.*, May 2002, p. 34.
- ³¹ 1979年に設立された地域漁業機関。
- ³² Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 5102: Eminent Persons Group*, 19 June 2002. <http://www.forumsec.org.fj/news/2002/June06.htm> (2002年10月4日)
- ³³ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 6202: Solomons Report Briefing*, 26 July 2002. <http://www.forumsec.org.fj/news/2002/June06.htm> (2002年10月4日)
- ³⁴ *Islands Business*, September 2002, p. 33; October 2002, p. 42.
- ³⁵ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 42/03: Introductory Remarks by Mr W. Noel Levi, Secretary General, Pacific Islands Forum Secretariat, Workshop on Post Conflict Peace Building in Solomon*, 9 April 2003. <http://www.forumsec.org.fj/news/2003/April%2007.htm> (2003年4月30日)
- ³⁶ Pacific Islands Forum Secretariat, *Thirty-Third Pacific Islands Forum: Forum Communique*, 2002. <http://www.forumsec.org.fj/docs/communique/2002communique.pdf> (2003年4月30日)
- ³⁷ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 42/03*.
- ³⁸ Pacific Islands Forum Secretariat, *Thirty-Third Pacific Islands Forum: Forum Communique*.
- ³⁹ *Islands Business*, September 2002, p.33; October 2002, p.42.
- ⁴⁰ "Trouble Unending for Solomon Islands," *Islands Business* (online), January 2003. <http://www.pacificislands.cc/pm12003/pmdefault.php?urlarticleid=0026> (2004年3月31日)
- ⁴¹ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 108/02: Solomon Islands Project Welcomed*, 11 November 2002. <http://www.forumsec.org.fj/news/2002/Nov03.htm> (2003年2月14日)

- ⁴² “Trouble Unending for Solomon Islands,” *Islands Business* (online).
- ⁴³ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 12/03: Regret over Killing of Peace Worker*, 13 February 2003. <http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Jan%2012.htm> (2003年4月11日)
- ⁴⁴ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 23/03: Secretary General Visits Solomons*, 25 February 2003. <http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Jan%2023.htm> (2003年3月3日)
- ⁴⁵ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 42/03*.
- ⁴⁶ *Ibid.*
- ⁴⁷ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 75/03: Forum Foreign Affairs Ministers Meeting: Outcomes Statement*, 30 June 2003. <http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Jun%2016.htm> (2003年10月28日)
- ⁴⁸ Department of Foreign Affairs, Australian Government, *Speech of Alexander Downer, Minister for Foreign Affairs, Our Failing Neighbour: Australia and the Future of Solomon Islands: Speech at the Launch of the Australian Strategic Institute Report*, 10 June 2003. http://www.foreignminister.gov.au/speeches/2003/030610_solomonislands.htm (2004年3月27日)
- ⁴⁹ “Australia’s Changing Stance on the Solomons: If We Do Nothing, No One Will,” *Islands Business* (online), July 2003. <http://www.pacificislands.cc/pm72003/pmdefault.php?urlarticleid=0033> (2004年3月31日); *Pacific Magazine*, July 2003, p. 9.
- ⁵⁰ Department of Foreign Affairs, Australian Government, *Speech of Alexander Downer, Minister for Foreign Affairs, Our Failing Neighbour*.
- ⁵¹ Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 66-03: Press Media Statement*, 12 June 2003. <http://www.forumsec.org.fj/news/2003/June%2007.htm> (2003年10月28日)
- ⁵² Pacific Islands Forum Secretariat, *Press Statement 75/03*.
- ⁵³ “Australia Leads Charge in Operation Helpum Fren: Is It Massive Overkill or Recolonisation,” *Islands Business* (online), September 2003. <http://www.pacificislands.cc/pm92003/pmdefault.php?urlarticleid=0049> (2004年3月31日); *Pacific Magazine*, October 2003, p. 6.
- ⁵⁴ Pacific Islands Forum Secretariat, *Thirty-Fourth Pacific Islands Forum: Forum Communique*, 2003. [http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003 Communique.pdf](http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003%20Communique.pdf). (2003年10月30日)
- ⁵⁵ *Pacific Magazine*, August 2003, p.8.

