

---

# 海をめぐる地域的人間安全保障協力

— 北欧・バルト海とアジア太平洋の事例を通じて —

---

課題番号 17530127

平成17年度～平成18年度科学研究費補助金（基盤研究（C））

研究成果報告書



平成19年3月

研究代表者 小柏 葉子

(広島大学 平和科学研究センター 助教授)

## はしがき

本報告書は、平成 17 年度と平成 18 年度の 2 年間にわたって、科学研究費補助金・基盤研究 (C) の助成を受けて、「海をめぐる地域的人間安全保障協力—北欧・バルト海とアジア太平洋の事例を通じて」という課題のもとに実施した研究成果の一部である。

## 研究組織

研究代表者： 小柏葉子 広島大学・平和科学研究センター・助教授  
研究分担者： 田村慶子 北九州市立大学・法学部・教授  
河原祐馬 岡山大学・社会文化科学研究科・教授  
黒神直純 岡山大学・社会文化科学研究科・教授

交付決定額 (配分額)

(金額単位：千円)

	直接経費	間接経費	合計
平成 17 年度	2, 000	0	2, 000
平成 18 年度	1, 100	0	1, 100
総計	3, 100	0	3, 100

## 研究発表

### (1) 学会誌等

小柏葉子 「太平洋島嶼フォーラムの対ASEAN外交」『広島平和科学』第 27 号、2005 年。

田村慶子 「東南アジアにおける国際移住労働—「移住労働の女性化」をめぐって」『法政論集』第 34 巻 3・4 号、2007 年。

河原祐馬 「環バルト海地域協力とEUの近隣諸国政策」『文化共生学研究』第 5 号、2007 年。

(2) 口頭発表

小柏葉子 「オセアニアのエスニック紛争と太平洋島嶼フォーラムー「国」との協力から「人」との協力へー」国立民族学博物館共同研究会、2005年7月。

田村慶子 “The Gender Policy and Changing Family in Singapore,” 第19回アジア歴史者会議、2006年11月。

河原祐馬 「プーチン政権下のロシア」京大比較政治研究会、2006年7月。

(3) 出版物

小柏葉子 (編著) 『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』広島大学平和科学研究センター、2005年。

田村慶子 (共著) *Regional Integration in the East and West: Challenging and Responses*, 北海道大学スラブ研究センター、2005年。

河原祐馬 (共著) 『民主化とナショナリズムの現地点』玉田芳史・木村幹編、ミネルヴァ書房、2006年。

河原祐馬 (共編著) 『外国人参政権問題の国際比較』河原祐馬・植村和秀編、昭和堂、2006年。

黒神直純 『国際公務員法の研究』信山社、2006年。

黒神直純 (共著) 『国際機構』世界思想社 (近刊)。

目 次

はじめに・・ 1

バレンツ協力の今日的意義

—海をめぐる協力に関する1考察—

黒神 直純・・・・・・・・・・ 2

海をめぐる人間の安全保障と環バルト海地域協力

—「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーク—

河原 祐馬・・・・・・・・・・ 18

海をめぐる地域的人間安全保障協力

—東南アジアにおける人の移動と人間の安全保障—

田村 慶子・・・・・・・・・・ 33

南太平洋における地域的人間安全保障協力

—沿岸漁業資源をめぐる地域協力を手がかりとして—

小柏 葉子・・・・・・・・・・ 59

## はじめに

アジア太平洋地域の中で、オセアニアにおける太平洋島嶼フォーラム、東南アジアにおける東南アジア諸国連合（ASEAN）は、活発に地域協力を展開していることで知られている。近年、こうした地域協力の中で、特に関心が高まっている分野として、漁業資源の管理や海洋環境の保護、海上労働に従事する移民労働者問題といった、海をめぐる協力をあげることができる。これらの協力は、従来の軍事的な安全保障は異なる、経済、食料、環境、人権という、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」の実現を目指すものと捉えることができるであろう。

一方、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」協力という観点からみるならば、北欧・バルト海地域では、バレンツ海におけるバレンツ評議会、バルト海における環バルト海諸国評議会を中心として、海洋汚染対策や海上交通の整備といった「人間の安全保障」に関する多様な海をめぐる地域的協力が推し進められている。北欧・バルト海地域では、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」協力がすでに一定の蓄積を持っているとみなすことができるであろう。

本研究は、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」協力について、先行例としての北欧（バレンツ海）・バルト海地域と、形成途上にあると言えるアジア（ASEAN 海域）太平洋（南太平洋）地域とを実証的に比較、検討することを通じて、それぞれの持つ特色を明らかにし、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」協力のあり方を総合的に考察することを目的としたものである。

海をめぐる地域的安全保障協力といった時、従来、想定されがちな軍事的な安全保障協力は、国家を主体としたものである。それに対し、海をめぐる地域的な「人間の安全保障」協力は、海という国境を越えて広がる空間を舞台とした「人間の安全保障」の実現を目指している点から、トランスナショナルな性格を持つものと言える。すなわち、そこでは、構成国による国家間協力を超えた、国家以外のさまざまなアクターを巻き込んだ協力が求められるのである。本研究は、そうした多様なアクターがどのように関与し、地域協力を展開しているのか、具体的に北欧・バルト海、アジア太平洋といった異なる地域の事例を比較検討する中から解き明かすことによって、地域的安全保障協力に関する研究に、海をめぐる地域的人間安全保障協力という、新たな視角を提供する意義を持つものと言えるであろう。

# バレンツ協力の今日的意義 —海をめぐる協力に関する1考察—

黒神 直純

## I. はじめに

バレンツ欧州・北極圏地域 (Barents Euro-Arctic Region, BEAC) における協力 (以下、「バレンツ協力」) は、冷戦体制崩壊後ソ連・東欧地域を安定化させることを目指し、欧州統合という上位の動きに伴って発生した地域間協力という意味で、「下位地域協力」の1つと位置づけられることもある<sup>1</sup>。この協力は、地中海、黒海、バルト海における協力とともに、「海をめぐる協力」として生起し発展してきた。海をキーワードにしているこれらの協力の抱える共通の問題としては、交易ルートとしての交通 (運輸) 上の問題 (インフラストラクチャー) や、そこから生じる経済問題、海の汚染に代表される環境問題などが挙げられよう<sup>2</sup>。安全保障や高度に政治的な問題に比して着手しやすいこれらの諸問題が、沿岸各国の共通の関心事であったことは、いうまでもない。

ところで、「20世紀に幾何級数的な増加をとげ、……20世紀は《国際機構の世紀》と呼び得るもの<sup>3</sup>」とされる。しかし、一時は増大した国際機構の数も、20世紀が終わる頃にはむしろ減少し、今後さほどの伸びを示すことも考えにくい<sup>4</sup>。21世紀の今日、むしろ、国家間協力の形態は、国際機構<sup>5</sup>ではない多様な形で実現されているようにさえ思われる<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 百瀬宏編『下位地域協力と転換期国際関係』(有信堂、1996年)。

<sup>2</sup> 地中海においては、欧州地中海協力 (Euro-Mediterranean Cooperation)、黒海においては、黒海経済協力機構 (Organization of the Black Sea Economic Cooperation)、バルト海においては、環バルト海地域評議会 (Council of Baltic Sea States) が代表的な協力を展開している。それぞれについては、以下のウェブサイト参照。

<http://www.medeainstitute.org/index.html?page=0&lang=en&idx=0>,  
<http://www.bsec-organization.org/>, <http://www.cbss.st/> (as of February 25).

<sup>3</sup> 最上敏樹『国際機構論第2版』(東京大学出版会、2006年) 1-2頁。

<sup>4</sup> 1909年にわずか37であった国際機構の数は、56年に132となり、85年には、378と一時ピークを迎えた。しかし、その後減少し、20世紀が終わる頃には250となっていた。

Alvarez J., *International Organizations as Law-Makers* (Oxford, 2005), p. 23.

<sup>5</sup> 国際機構の定義については、さしあたり以下を参照。Virally, M., "Definition and Classification of International Organizations: a Legal Approach" in G. Abi-Saab (ed.), *The Concept of International Organization* (Unesco, 1981), pp. 50-66 および植木俊哉「国際組織の概念と『国際法人格』」柳原正治編『国際社会の組織化と法 (内田久司先生古稀記念論文集)』(信山社、1996年) 25-58頁。

<sup>6</sup> たとえば、さまざまな環境条約が条約の運用に関して、国際機構を作らずに、締約国会議や事務局を利用して、国際機構とは異なる組織化を進める傾向にあるし、南極条約体制も、同様の形態をとる。さしあたり、以下参照。Churchill, R. and Ulfstein, G., *Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law*, *A. J. I. L.*, Vol. 94 (2000), pp. 623-659.

本稿で見るバレンツ協力の特徴は、まず、法的な設立文書に基づかない「宣言」に拠っているという点である。また、後に詳しく見るように、議長国が持ち回りで会議を開催し、常設の機関を有していない。これらの点から、バレンツ協力は、国際機構の形をとらない協力形態の 1 つといえる。国際機構研究の観点から見ると、このユニークな国家間の協力体は、国際機構へ向かうものなのか、それとも別個の国家間協力の形態なのかという点で興味深い。後者であるならば、21 世紀は、国際機構の世紀からいかなる世紀へ変容するのか、大いに関心の沸くところである。

以上の問題関心から、本稿では、バレンツ協力の歴史と構造を概観し、活動の現状をふまえたうえで、協力の今日的意義について考えて見たいと思う<sup>7</sup>。

## II. バレンツ協力の歴史と構造

### 1. 歴史

気候が寒冷なバレンツ海を取り巻く地域には、元来サーミ人をはじめ、種々の民族が狩猟生活を営んでいたといわれる<sup>8</sup>。15～16 世紀になり、漸く多くの人々がこの地に定住を始めるようになり、地域の産物を射何の地域と交換し始めた。18～19 世紀には、木材、とうもろこし、タールといった新しい輸出用産品により、交易は急速に発達した。この時期に初めて造船が行われ、また、道路建設や馬の取引も開始されるようになったため、近隣諸国や中央ヨーロッパまで経済圏が拡大されることとなった。20 世紀初頭以降地域の経済を支えることとなる主要産業も、この頃から始まった鉱物資源の開発により発達し始めた<sup>9</sup>。当時この地で行われていた沿岸貿易は「ポモール (Pomor) 貿易<sup>10</sup>」の名で知られている。

しかし、このように沿岸地域を中心として発達してきた交易も、ロシア革命以降は急速に歩みを緩め、経済活動の中心も沿岸から内陸へと徐々に移行することとなった<sup>11</sup>。1950

---

柴田明穂「南極条約事務局設置の法的意義」『岡山大学法学会雑誌』53 巻 3・4 号 (2004 年) 119-182 頁。

<sup>7</sup> 本稿での考察は、大きく以下の論稿に拠るものである。黒神直純「バレンツ協力」外務省編『外務省調査月報 1996 年度/No.1』(1996 年) 1-17 頁。

<sup>8</sup> Stoltenberg, T., "The Barents Region: Reorganizing Northern Europe," *International Challenges* (1992), Vol. 12, No. 4, p. 6.

<sup>9</sup> Jumppanen, P. & Hyttinen, H., Finnish Barents Group Oy, *Economic Geography and Structure of the Russian Part of the Barents Region* (Ministry of Trade and Industry, 1995), p.9.

<sup>10</sup> 「ポモール」の語は、「沿岸地域」を意味するロシア語の "Pomorje" に由来する。Nielsen, J. P., "The Barents Region in Historical Perspective" in Stokke, O. and Tunander, O. (eds.), *The Barents Region: Cooperation in Arctic Europe* (Sage, 1994), p. 87.

<sup>11</sup> Stokke, O. S. & Castberg, R., "The Barents Region: Dimensions and Institutions," *International Challenges* (1992), Vol. 12, No. 4, p. 22. ただし、旧ソ連側の参加はなかったものの、とりわけ 1950 年末から 80 年末にかけて、ノルウェー、スウェーデンおよびフィンランドの北部地域では、徐々に地域レベルでの協力が回復されつつあった。この 3 カ国による協力の時期は、それら地域の呼称から「ノース・キャロット (North Calotte)」あ

年代に入ると、米ソ対立の深化とともに、北極地域は、戦略上高度に緊張した地域となった。ソ連邦の国防および安全保障政策上、コラ半島は極めて重要な位置を占めるに至ったのである<sup>12</sup>。

バレンツ協力の萌芽は、1990年代初頭に遡る<sup>13</sup>。ソ連邦の解体後、ノルウェー、スウェーデンおよびフィンランドは、それぞれ対外政策の転換を求めた。1991年11月に、スウェーデンは、EC加盟の意思を表明し、同じ年の秋に対ロ友好相互援助条約の再交渉を行ったフィンランドも、翌年1月にEC加盟の意思を表明したのであった。EC加盟に熱心であったノルウェーは、ECに対する積極的な姿勢を対ロ外交と結びつけて、バレンツ協力構想を打ち出し、当時ノルウェー外相であったストルテンベルク (T. Stoltenberg) は、1992年3月にこの構想について、当時のロシア外相コズイレフ (A. Kozyrev) に打診した。コズイレフも協力には積極的であり (因みに、コズイレフはムルマンスクの出身であった)、翌月にはノルウェーのトロムソにおいて、バレンツ地域北部諸州の知事らが初めて集うこととなった<sup>14</sup>。その際に、ストルテンベルク外相は、ノルウェー、スウェーデン、フィンランドおよびロシアの北部諸地域協力の必要性を打ち出したのである<sup>15</sup>。同年秋には数回の準備会合が行われ、翌年の1993年1月11日に、ノルウェーのヒルケネスにおいて、バレンツ地域協力に関する第1回外相会合 (ヒルケネス外相会議) が開催されることとなったのである<sup>16</sup>。

---

るいは、単に「北欧 (Nordic)」時代と呼ばれることがある。 *Ibid.*, p. 22.

<sup>12</sup> Käkönen, J., "Politics and Security in the Barents Sea Region" in Dellenbrant, J. A. & Olsson, M. O. (eds.), *The Barents Region: Security and Economic Development in the European North* (Umeå, 1994), p. 183. 冷戦時代、ノルウェー国境から100マイル以内のロシア側地域には、200の原子力潜水艦と大量の水上艦艇および海軍航空機が配備され、1990年代初頭には、およそ3000の核弾頭を持つ総計500~600の戦略核を搭載した約35隻の潜水艦が配備されており、それらの持つミサイルのすべてがアメリカまで到達可能であったといわれる。Tunander, O., "Inventing the Barents Region" in Stokke and Tunander, *supra* note 10, p. 32.

<sup>13</sup> もっとも、北部諸地域間の非軍事地域における協力の必要性に関していうと、1987年10月のゴルバチョフ (M. Gorbachev) 大統領のムルマンスクでの演説にすでにその萌芽が見られる。Ostreng, W., "The Barents Region: A Contribution to European Security and Cooperation?," *International Challenges* (The Fridtjof Nansen Institute Journal), Vol. 12, No.4 (1992), p. 14.

<sup>14</sup> Stokke, O. and Tunander, O., "Introduction," in Stokke and Tunander, *supra* note 10, p. 1.

<sup>15</sup> もっとも、この地域間協力の構想は、1986-87年にノルウェー北部諸県から出されていた。Stoltenberg, *supra* note 8, p. 6. 1986年、友好親善の船「カロリーネ号」がノルウェーのトロムソ市から出航し、アルハンゲルスク市に入港した。いくつもの姉妹都市関係も結ばれて住民間の交流が再開し、北西ロシア援助のための地方自治体間協力も開始された。吉武真理「5周年を迎えたバレンツ地域協力」北方圏調査会編『北方圏』104号 (1998) 34頁。

<sup>16</sup> Stokke and Tunander, *supra* note 10, p. 1.

## 2. 構成

地理的に見ると、バレンツ協力の対象地域は、フィンランドのラップランド (Lapland)、カイナー (Kainuu) および北オストロボスニア、ノルウェーのフィンマルク (Finnmark)、ノードランド (Nordland) およびトロムソ (Troms)、スウェーデンのノルボッテン (Norrbotten) およびヴェステルボッテン (Västerbotten)、ロシアのアルハンゲルスク (Archangelsk)、カレリア (Karelia) 共和国、コミ (Komi) 共和国、ムルマンスク (Murmansk) およびネネツ (Nenets) の全 13 地域から成る<sup>17</sup>。

ヒルケネス外相会議での宣言 (以下、「ヒルケネス宣言<sup>18</sup>」) によれば、バレンツ協力は、中央レベル (閣僚レベル) のバレンツ評議会 (Barents Council) と地方レベルの地域評議会 (Regional Council) の 2 重構造をとることが合意された。バレンツ評議会は、下部機関として高級事務レベル委員会 (Committee of Senior Officials、以下「CSO」) とその下に作業部会を有している。他方で、地域評議会は、下部機関として地域委員会 (Regional Committee) と作業部会を備えている<sup>19</sup>。バレンツ評議会と地域評議会との連携は、地域評議会の代表がバレンツ評議会に参加したり、バレンツ評議会の下部機関である CSO 会合に出席し報告を行うなどの形でなされている。

バレンツ評議会は、デンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデンおよび EU 委員会の 6 カ国および 1 機関で構成される。また、オブザーバーは、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ポーランド、イギリス、アメリカの 9 カ国である<sup>20</sup>。バレンツ評議会の議長国は、協力の対象となっているバレンツ地域に直接関わりを持つ 4 カ国 (ノルウェー、スウェーデン、フィンランドおよびロシア) による持ち回り方式で決定される。これまで開催されてきたバレンツ評議会を見ると、発足の 1993 年にノルウェー、1994 年にスウェーデン、1995 年にフィンランド、1996 年にロシア、1998 年にスウェーデン、1999 年にノルウェー、2000 年にフィンランド、2001 年にロシアがそれぞれ担当し、毎年外相会議であるバレンツ評議会を開催している。それ

---

<sup>17</sup> カレリア共和国は、1994 年より対象地域として加えられた。Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Second Session (14-15 th September, 1994). 北オストロボスニア (オウル) とヴェステルボッテンは、1998 年より地域に加わった。Declaration, Fifth Session of the Barents Euro-Arctic Council (20th January, 1998). コミは、2002 年から地域に加わった。Barents Euro-Arctic Council (BEAC) Official Website, Barents Regional Council, <http://www.beac.st/default.asp?id=132> (as of February 12, 2007).

<sup>18</sup> Declaration, Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region Conference of Foreign Ministers in Kirkenes (11th January, 1993).

<sup>19</sup> 文末機構図参照のこと

([http://www.beac.st/\\_upl/doc/5255\\_doc\\_Organogram-Feb2005.doc](http://www.beac.st/_upl/doc/5255_doc_Organogram-Feb2005.doc) (as of February 12, 2007) より入手)。

<sup>20</sup> オランダは 1994 年より、また、イタリアは 1995 年よりそれぞれオブザーバーとして参加している。Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Second Session (14-15 th September, 1994) および Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Third Session (9-10 th October, 1995).

以降は、議長国の任期が 2 年となり、任期最後の年に（つまり隔年で）バレンツ評議会を開催している。2002 年 11 月～2004 年 11 月はスウェーデンが、次の 2 年間はノルウェー、その次はフィンランド、次にロシアと続くことになっている<sup>21</sup>。

他方、地域評議会は、先述した 13 地域の代表から成る。地域評議会の活動の基本文書は、1993 年にヒルケネスで採択された「バレンツ地域評議会制定会合協定<sup>22</sup>」に基づく。これによれば、議長となる地域は、2 年に 1 度の持ち回りで決定される。地域評議会に、地域委員会の構成員がアドバイザーとして参加する。なお、地域評議会の会合の準備は、各地域の公務員から構成される地域委員会が行い、地域評議会は、年に 2～3 回のペースで開催される<sup>23</sup>。

### 3. 目的と活動内容

ヒルケネス外相会議では、バレンツ協力の将来の指針となるべきヒルケネス宣言が採択された<sup>24</sup>。この宣言によれば、バレンツ評議会の作業の目的は、「国連環境開発会議（UNCED）のリオ宣言およびアジェンダ 21 に定められた諸原則および勧告に留意し、当該地域における持続可能な開発を促進すること」である。このため、バレンツ評議会は、「経済、貿易、科学技術、観光、環境、インフラストラクチャー、教育および文化交流の各分野、また同様に、北方先住民族の地位改善を特に目的とする計画における 2 辺的または多辺的協力を考究するためのフォーラムとして利用される。」

各分野における協力の内容をこのヒルケネス宣言に沿ってもう少し詳しく見てみると、まず第 1 に、関係国が強い関心を示す環境問題については、「とりわけ天然資源の探査および汚染発生源における汚染防止のために地域の諸国家が共通の生態上の基準を設定することを通じ、環境上の重要性が地域におけるすべての活動に十分に考慮されねばならない」ことが強調されている。さらには、「既存の主要な越境環境汚染問題の解決が地域におけるより広範な協力の可能性を実現するのに重要である」ことも確認された。また、地域で深刻な問題となっている核汚染問題は、「なかんずく放射性廃棄物の運用、貯蔵および処理ならびに核施設運転上の安全のための国際協力および技術改良を通じて解決されねばならない」ことが明らかにされた。

第 2 に、経済協力について参加国および機関は、「地域において貿易、投資、産業協力等の形で増大する経済協力の重要性を確認」し、「貿易および投資を促進する方法および方策を探求し、かつ企業レベルにおける商業ベースでのより広範な協力を資する枠組みを提供する」ことに合意した。また、エネルギー分野での地域発展が謳われるとともに、地域の

<sup>21</sup> Barents Euro-Arctic Council (BEAC) Official Website, Barents Euro-Arctic Council (BEAC), <http://www.beac.st/default.asp?id=129> (as of February 12, 2007).

<sup>22</sup> Protocol Agreement from the Statutory Meeting of the Regional Council of the Barents Region (The Euro-Arctic Region) Kirkenes, 11 January, 1993.

<sup>23</sup> Barents Euro-Arctic Council (BEAC) Official Website, Barents Regional Council, <http://www.beac.st/default.asp?id=132> (as of February 12, 2007).

<sup>24</sup> *Supra* note 18.

環境が脆弱であることに鑑み、健全な環境に基づく経済発展が強調されている。以上のような経済およびエネルギー分野での発展ならびに環境保全を調和させた総合的な協力を実現するために、欧州エネルギー憲章の役割が確認された。これ以外にも、農業、トナカイ農、林業における協力が強調され、また、軍事産業および施設の民間への転用については、協力を向上するための条件が設定されなければならないことが勧告された。

第3に、科学技術協力については、「地質学、海洋学、大気物理学、生態学および環境保護に関する分野ならびに建設、漁業、水産養殖、林業、鉱業、沖合技術、運輸および通信のような技術分野」における協力が謳われている。

第4に、インフラストラクチャーに関しては、まずその改善の重要性が強調され、そのための「2 辺的および多辺的レベルでの研究および討議の結果がすべての参加国に利用可能であるべきこと」が主張された。また、遠距離通信の開発および改善の必要性も明らかにされた。

第5に、先住民族問題については、「アジェンダ 21 の先住民に関する第 26 章に定められた目的に従って」北方先住民の権利を保護することと、「地域の先住民共同体を強化し、かつ本バレンツ協力が先住民の利益を考慮に入れること」が確認された。また、「それぞれの国家での先住民に関する既存の立法または立法案に関わる情報を交換すること」も合意された。

第6に、人的交流 (human contacts) および文化的関係については、「建設的な協力および良好な近隣関係を促進するために、地域における人的交流の一層の拡大および文化協力の増進が奨励されなければならない」ことが強調された。

最後に、観光について、関係国および機関は、地域における観光の重要性を認め、国境をこえた観光の奨励が人的交流を強化しかつ相互に有益な経済発展をもたらすことを確認した。

### III. バレンツ協力の現状

#### 1. 経済問題

1994 年の第 2 回バレンツ評議会外相会議において初めて経済作業部会が設置された後、1995 年秋までに 5 回の会合が持たれた。特に、従来明確にされていなかったロシア側地域に関して、同作業部会は入念な調査を進め、1 年の歳月をかけて漸く「バレンツ・ロシア側地域の経済的地理および構造」と題する詳細なレポートを第 3 回バレンツ評議会外相会議に提出した<sup>25</sup>。右の会議においては、経済作業部会が以下のプロジェクトを発表した。

---

<sup>25</sup> このレポートは、第 3 回バレンツ評議会外相会議に提出された後、アップ・トゥ・デートされて、Jumppanen, P. & Hyttinen, H., Finnish Barents Group Oy, *Economic Geography and Structure of the Russian Part of the Barents Region* (Ministry of Trade and Industry, 1995) として出版された。

- (1) リナクハマリにおけるペチェンガ油田およびガス田港湾の建設とペチェンガ地域隣接インフラの開発
- (2) ムルマンスク市およびアルハンゲルスクスク市の商業港の再開発と近代化
- (3) ベロカメナヤ湾の船舶プラントおよび貨物ターミナル
- (4) ヒルケネスーニケルームルマンスク間の連結鉄道および道路の建設と再開発
- (5) サラーアラクルッティ間の道路および鉄道の建設ならびにケッロセルカでの国境ステーションの建設のためのプロジェクトを含むいわゆる「バレンツ回廊」の開発
- (6) ケノゼロ国立公園の環境を考慮に入れたレドモゼローコチコマ間、カルポゴリーヴェンデンガの鉄道開発のためのプロジェクトを含むいわゆる「アルハンゲルスクスク回廊」の開発
- (7) ペトロザボドスクーパリッカラ間道路の建設と開発
- (8) ムルマンスク市、アルハンゲルスクスク市およびペトロザボドスク市の国際空港の再開発と近代化
- (9) ルレオーロヴァニエミームルマンスクーアルハンゲルスクスク間の連結航路の改善
- (10) ムルマンスク地方、アルハンゲルスクスク地方およびカレリア共和国のためのエネルギー効率および備蓄プログラムの開発
- (11) オロネツのピート発電所および 4 水力発電所の建設によるカレリア共和国の地方エネルギー源の開発
- (12) ロステルコム、ローカル・オペレーターおよび西欧企業との種々の共同プロジェクトにおけるムルマンスク地方、アルハンゲルスク地方およびカレリア共和国の電気通信開発
- (13) ペチェンガ・ニッケル溶鉱所の再開発と近代化
- (14) カンダラクシャ・アルミニウム精錬所の再開発と近代化
- (15) セヴェロドヴィンスクにおけるズヴェドチカ造船所の移転と開発

その後、1999年の第6回バレンツ評議会外相会議において、当初の計画が顕著なものもあれば、再検討を要するものもあるとの評価がなされている<sup>26</sup>。また、この頃から、経済問題は、エネルギー、運輸および観光という分野に分化して議論がなされてきており、さらに、2000年からは、投資プロジェクト、森林セクターおよび貿易障壁削減における活動も奨励されてきている<sup>27</sup>。

エネルギーに関しては、エネルギー行動計画の実施を促進するために、エネルギーに関するアドホック作業部会の設置が1999年に決定された<sup>28</sup>。同作業部会は、3年の活動の後、さらに3年間の委任を受けて活動を進めることとされている<sup>29</sup>。

<sup>26</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Sixth Session (4-5 th March, 1999).

<sup>27</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Seventh Session (14-15 th March, 2000).

<sup>28</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Sixth Session (4-5 th March, 1999).

<sup>29</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (14-15 th March, 2001).

運輸に関しては、1996年9月に、アルハンゲルスクにおいて、バレンツ欧州・北極圏運輸閣僚会議が開かれ、翌年ヘルシンキにおいて、第3回汎ヨーロッパ運輸会議が開催された。98年5月26日にコペンハーゲンにおいて、フィンランド、ノルウェー、ロシア、スウェーデンおよびEC委員会間で、運輸・鉄道・通信関係閣僚が、バレンツ欧州・北極圏開発に関する了解覚書に署名をした（第1回会合は98年12月7～8日にオスロで開催）<sup>30</sup>。また、2000年9月13日にサンクトペテルスブルグにおいて、運輸閣僚会議が開催された<sup>31</sup>。翌年には、バレンツ欧州・北極圏運輸地域（Barents Euro-Arctic Area; BEATA）開発および同地域幹線網計画に関する行動計画が発表されている<sup>32</sup>。2003年には、3カ年の「バレンツ地域における持続可能な運輸」プロジェクトが開始された<sup>33</sup>。また、発足時から一貫して、バレンツ地域とアジアや北米を結ぶ北極海航路（Northern Sea Route）も議論されてきている<sup>34</sup>。

1999年以来、観光についても共同声明に盛り込まれてきており、一貫してエコ・ツーリズムを通じた持続可能な観光の促進が謳われてきている<sup>35</sup>。

投資プロジェクトに関しては、2001年になり、「バレンツ地域ロシア領域内における対外投資比較研究」報告がなされ、地域におけるデータが提供された<sup>36</sup>。

森林セクターに関しては、1999年10月に開催されたペトロザヴォドスク専門家セミナーが開かれた<sup>37</sup>。2001年のバレンツ評議会では、この問題がEUのノーザン・ダイメンション森林セクター計画に発展したことが銘記されている<sup>38</sup>。2003年8月の環境閣僚会議では、環境作業部会と森林セクター・タスクフォースが発展させた「バレンツ地域の林業協力における環境考慮強化のための共通アプローチ」が採択された<sup>39</sup>。

---

<sup>30</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Sixth Session (4-5 th March, 1999).

<sup>31</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (14-15 th March, 2001).

<sup>32</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (14-15 th March, 2001).

<sup>33</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (2nd-3rd October, 2003).

<sup>34</sup> さしあたり以下参照。Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (2nd-3rd October, 2003). 北極海航路に関しては、*International Challenges* (The Fridtjof Nansen Institute Journal), Vol. 12, No. 1 (1992) の特集号に詳しい。なお、わが国においても、海洋政策研究財団による取組みが知られている。

<http://www.sof.or.jp/proj/nsr/insrop.html> (as of February 17, 2007).

<sup>35</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (9-10th November, 2005).

<sup>36</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (14-15 th March, 2001).

<sup>37</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Seventh Session (14-15 th March, 2000).

<sup>38</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (14-15 th March, 2001).

<sup>39</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (2nd-3rd October, 2003).

## 2. 環境問題

当初から、北極海におけるロシアによる放射性廃棄物<sup>40</sup>が問題視されてきたため、環境問題がバレンツ協力の喫緊の課題であったことはいうまでもない。第1回バレンツ評議会外相会議でも、1991年のロバニエミでの閣僚会議で採択された北極圏環境保護戦略への参加および右戦略を北極圏モニタリング評価計画（AMAP）の枠内で実施することが謳われている<sup>41</sup>。翌94年には、ノルウェーのボドで第1回バレンツ評議会環境閣僚会議が開催されたことを受け、同年のバレンツ評議会外相会議では、北極圏環境保護戦略の実施（ロバニエミ・プロセス）の強化を確認した<sup>42</sup>。同会議ではバレンツ地域環境行動計画を採択した。その目的は以下である。

- (1) 放射性汚染および油濁汚染の防止ならびに核および油濁事故に対する透明性の強化
- (2) 深刻な地域的または越境的環境効果を及ぼす既存の地方産業その他の活動からの有害廃棄物の削減
- (3) 国内的および越境的に、公衆に利用可能な環境影響評価の適用による地域環境問題発生の防止
- (4) 地域の生物多様性および原初地域の自然状態の維持
- (5) 地域における国際環境条約の実施促進
- (6) 地方および地域当局による地域ごとの環境問題統制の努力の援助
- (7) 地域における環境モニタリングおよび環境情報の利用可能性の向上
- (8) 先住民にとって特別に重要な地域における環境状態の保護

第3回バレンツ評議会外相会議で、バレンツ環境タスク・フォースの作業が歓迎され、フィンランドが議長国在任中は、コラ半島の原発の放射性液体廃棄物の処理や原発自体の安全性確保にとりわけ注意が払われてきたこと、さらに、具体的な計画としては、フィンランドのイマトラン・ヴォイマ・インターナショナル社がムルマンスクの放射性液体廃棄物の除去に着手することが報告されていた<sup>43</sup>。その後、同年12月14～15日に第2回バレンツ評議会環境閣僚会議がフィンランドのロバニエミで開催され、タスク・フォースが「環境活動プログラムのさらなる発展」というレポートを提出した。このレポートの中で、タスク・フォースは、(1) 放射能汚染の防止および核事故に対する備え、(2) 環境管理および環境基準ならびにガイドラインの地域的調和、(3) 産業活動からの汚染の除去、(4) 自然環境の保護および植物相・動物相の管理、(5) 地域当局間の協力につき、活動報告を提

---

<sup>40</sup> 北極海における放射性廃棄物の実態に関しては以下参照。Office of Technology Assessment, Congress of the United States, Nuclear Wastes in the Arctic: An Analysis of Arctic and Other Regional Impacts from Soviet Nuclear Contamination (OTA, 1995).

<sup>41</sup> Declaration, Cooperation in the Barents Euro-Arctic Region Conference of Foreign Ministers in Kirkenes (11th January, 1993).

<sup>42</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Seventh Session (14-15th September, 1994).

<sup>43</sup> Report on the Activities of the Barents Euro-Arctic Council by Its Chairman, Ms Tarja Halonen, Minister for Foreign Affairs of Finland.

出している<sup>44</sup>。その後、97年、99年、2001年、03年、05年と今日まで7回の環境閣僚会議が開催されている<sup>45</sup>。また、1999年には、バレンツ評議会参加国が、ロシアにおける多国間核環境計画に関する原則宣言に署名した<sup>46</sup>。2003年のバレンツ評議会外相会議では、汚染が地域の環境と健康に深刻な脅威となっていることが述べられ、北欧金融公社（NEFCO）／北極圏モニタリング評価計画（AMAP）が作成した「バレンツ・ロシア側地域における環境『危険地帯』」リストを受けて、10年以内で、右の危険地帯を除去するための行動を求めている<sup>47</sup>。

### 3. 人間および社会発展

バレンツ協力の3つ目の柱であるこの分野は、教育・研究、保健および関連の社会問題、文化、青少年問題、先住民族問題、ジェンダー問題から成っている<sup>48</sup>。

保健に関しては、いち早く1994年4月にノルウェーのボドで、第1回保健閣僚会議が開催されている。また、地域レベルでも、トロムソ地域病院、トロムソ大学医学部、アルハンゲルスク地方保健局およびアルハンゲルスク州立医療研究所の間で協力協定に署名がなされていた<sup>49</sup>。保健および関連社会問題作業部会によれば、バレンツ地域の保健協力は1999年に開始された。2003年には、翌年から3カ年のバレンツ欧州＝北極圏地域保健および関連社会問題協力計画が新たに採択された。現在取り組むべき優先課題は以下の3つである。

- (1) 疫病の予防と撲滅
- (2) 健康上および社会的問題に関わる生活習慣の防止と健康な生活習慣の促進
- (3) プライマリー・ヘルスケアと社会サービスの発展と拡充

これらの取り組みは、2国間または多国間で、あるいは、EUのノーザン・ダイメンションと共同で実施される。保健および関連社会問題作業部会は、バレンツ評議会参加国以外に、先住民代表、世界保健機関（WHO）、北欧閣僚理事会、EC委員会その他地域の国際的団体から構成されている<sup>50</sup>。

教育・研究に関しては、1999年にバレンツ欧州・北極圏地域高等教育・研究のための交流計画が採択された。バレンツ地域評議会においても、教育研究作業部会が2001年に設置

<sup>44</sup> The Task Force on further Development of the Environment Action Programme, *Report to the Barents Council, Rovaniemi, 14-15 December, 1995*, p. 3.

<sup>45</sup> 詳しくは、環境WGウェブサイト参照のこと。

<http://www.barentsinfo.org/?deptid=14646> (as of February 17, 2007).

<sup>46</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Sixth Session (4-5 th March, 1999).

<sup>47</sup> Joint Communiqué, Barents Euro-Arctic Council eighth Session (2nd-3rd October, 2003).

<sup>48</sup> バレンツ評議会 HP 参照。 <http://www.beac.st/> (as of February 17, 2007)

<sup>49</sup> Joint Statement, Barents Euro-Arctic Council Seventh Session (14-15 th September, 1994).

<sup>50</sup> 保健および関連社会問題作業部会ウェブサイトによる。

<http://www.beac.st/default.asp?id=163> (as of February 18, 2007).

されている。作業部会の目標は以下である<sup>51</sup>。

- (1) 地域における参加大学、その他高等教育科学研究機関間での協力、情報交換および調整を促進すること。
- (2) 学術交流を促進すること。
- (3) 地域における基礎的および応用的研究における協力を増進すること。
- (4) 地域におけるボローニャ・プロセス（EU の高等教育に関する宣言（1999 年））および欧州単位互換制度を推進すること。地域における大学が、欧州単位互換制度、リスボン条約（欧州における高等教育資格の認証に関する条約（1997 年））に従った単位と試験の相互認証、および、外国語コースの増加やディプロマ・サプリメントの利用によって、学生の往来の拡大を奨励すること。
- (5) バレンツ・ヴァーチャル大学のさらなる発展を支持すること。
- (6) バレンツ協力諸機関の協議機関として活動し、かつ、当該分野で適切なイニシアティブをとること。

文化に関しては、1993 年にヒルケネスで第 1 回文部閣僚会議が開催された。同年、第 1 回バレンツ文化委員会がフィンランドのロヴァニエミで開催され、スポーツ、メディア、映画、テレビなどいくつかの部会が任命された。バレンツ地域キリスト教会評議会も 1994 年に発足した。1998 年にバレンツ地域文化協力に関する第 2 回閣僚会議がロシアのアルハンゲルスクスクにおいて開催された。そこで、共通のアイデンティティの強化ならびに文化の発展および先住民の文化遺産を支持することの必要性が強調された。2001 年 3 月になり、文化委員会は、常設の地域文化作業部会に衣替えした。2002 年の 10 月に、第 3 回閣僚会議がフィンランドのオウルで開催された。そこにおいて、文化協力に関する報告書の評価および文化協力のための行動計画「バレンツ地域からの声」に留意された。この行動計画は 2003 年から 2006 年までの 4 カ年の計画を定めたものである。同計画の内容は、具体的に以下の 4 つに大別される。

#### (1) 多面的協力計画

- ・バレンツ地域への文化的入口
- ・バレンツ室内オーケストラ
- ・バレンツ国際合唱音楽センター
- ・芸術家のためのゲスト・スタジオ
- ・ヨーロッパの端のロック・アート
- ・若者のためのバレンツ文学キャンプ
- ・子ども北極図書館
- ・バレンツ地域の若手作家
- ・バレンツ夏季音楽アカデミー

---

<sup>51</sup> Terms of Reference, Working Group on Education and Research, Committee of Senior Officials Information document, Doc. BEAC. CSO. 2004. 27 (22 June 2004).

- ・ バレンツへのゲートウェイ
- ・ バレンツにおける美術の新形態
- ・ 北方都市
- ・ 移住ービジュアル・アート
- ・ 戦争と平和についての 1000 の手紙

(2) 人対人 (People to people)

(3) フェスティバルとセミナー

(4) 2 辺的プロジェクト

以上の計画の最終的な評価は、報告書として 2006 年春に提出される<sup>52</sup>。

青少年問題が初めてバレンツ審議会外相会議で議題とされたのは、1999 年の第 6 回会議である。暫定的な青少年政策作業部会もそのときに設置され、その後 2002 年になって、常設化された。同年 5 月に、閣僚会議が開催され、バレンツ地域の青少年分野での協力の促進を目的とする行動計画が採択された。また、2002 年 12 月には、ムルマンスクにバレンツ青少年協力事務所 (BYCO) が設立された<sup>53</sup>。

バレンツ地域には、全人口 590 万人のうち、伝統的なサーミ地域に居住する者が、8 万 5 千人存在する。そのうち、ノルウェーに 5~6 万人、スウェーデンに 2 万人、フィンランドに 7 千人、ロシアのムルマンスクに 2 千人、ロシアのネネツに 7000 人、さらに、6 千人のヴェプシアン人がカレリア共和国に居住する。これらの人々は、地域評議会に設置された作業部会を代表している。バレンツ地域評議会における先住民間での協力は、1993 年に開始された。その後、地域評議会に、常設の先住民作業部会が 1995 年に設立された。同作業部会は、サーミ、ネネツおよびヴェプシアン人の代表から成る。この作業部会は、バレンツ評議会外相会議および地域評議会の双方に対して勧告的な役割を有しており、他の地域作業部会とは一線を画する。作業部会の議長は、バレンツ評議会閣僚会議で、地域の先住民を代表する。また、同作業部会は、地域評議会および地域委員会においても 1 代表を有している。この作業部会は、2000 年から 2003 年の間に行動計画を発展させた。同行動計画の目的は、先住民が各自の共同体の積極的発展のために責任遂行するのを容易にする過程を促進することにある。特に同計画は、サーミ、ネネツおよびヴェプシアン共同体に焦点を当て、バレンツ地域のロシア側地域を重視し、以下の分野での計画と政策を提案している。

- ・ 保健

<sup>52</sup> 詳細は、以下の地域文化作業部会ウェブサイト参照。

<http://www.beac.st/default.asp?id=135> (as of February 24, 2007). また、行動計画については、以下参照。

<http://www.beac.st/default.asp?id=2778> (as of February 24, 2007).

<sup>53</sup> 青少年政策作業部会ウェブサイト参照。 <http://www.beac.st/default.asp?id=167> (as of February 24, 2007).

- ・環境
- ・自然開拓
- ・伝統的生活
- ・文化
- ・インフラストラクチャー
- ・情報およびメディア

なお、現在、作業計画は、2005年から2008年への4カ年計画に改訂中である<sup>54</sup>。

#### IV. むすびにかえて

1995年の時点で、前述のレポート「バレンツ・ロシア側地域の経済的地理および構造」において、以下の評価と問題点が挙げられていた。まず、バレンツ・ロシア側地域の将来的な経済発展の見通しは、長期的に見ればかなり明るい。その評価の裏づけとなっているのが、豊富でかつ用途の広い地下資源である。当該地域は、地理的に見て面積はロシア全国土の5.3%、住民人口はロシア全人口の2.3%を占めるに過ぎない。しかし、1993年の記録によれば、この地域におけるGDPはロシア全土のGDPの5.4%に当たり、当該地域における具体的な産品をロシアにおける全産出量と比較した場合、リン灰石産出量のすべて、ニッケル産出量の40%、その他主要な鉱物産出量の20%、パルプ・紙生産量の3分の1以上およびその他の木材生産量の主要部分がこの地域で産出されている。ただし、以上の評価はあくまでも長期的に見た場合であり、現状では、1980年末からのロシアの大幅な経済改革の影響で、1991年から1994年の間に当該地域のGDPおよび工業生産はおおよそ40～50%も低下した。経済的に安定し得る兆しもいくつか見られるものの、生産の低下は今後数年間継続すると予想されている。

さらに、このレポートによれば、今後経済協力を進めていく上で、協力の障害となると思われるロシア側に存在する問題として、以下の諸点が挙げられている。まず、一般的な諸問題としては、①資金不足および支払い方式に欠陥があること、②天然資源の所有権の所在が不鮮明であること、および、財産権が明確に定義されていないこと、③特許その他の知的所有権、税などのような投資家の権利および利益を保護するための立法および制度が不十分であること、④インフラストラクチャーおよびサービスならびに運輸、遠距離通信およびエネルギー供給ならびに福祉が不十分であること、⑤国際貿易において、関税、ライセンスなどの点について障害が存在すること、⑥輸出に関する諸規則および諸慣行ならびに貿易の実施が不鮮明かつ不定であること、⑦身体への危険、組織的犯罪および環境上の危険などのようなさまざまな危険性が存在すること、が挙げられている。これに加えて、より地域に根ざした問題としては、①国境検問所の数が少ないこと、②場所、人員、

<sup>54</sup> 先住民族作業部会ウェブサイト参照。 <http://www.beac.st/default.asp?id=344> (as of February 24, 2006).

技術的設備などが十分でないため、越境には時間がかかること、③木材、燃料、消費財などに高関税がかかり、かつその関税率が頻繁に変更されること、④ロシアの新しい法規則が西側参加国および機関に、また、EUの関連立法がロシアに、それぞれあまりよく知られていないこと、⑤地方の銀行制度、金融サービス、保証および保険制度などに問題が存在すること、⑥公式かつ合法的な既存の市場を妨害する違法な輸出入が存在すること、⑦原料および商品を輸送しかつ受け渡しする際に、人身および貨物の安全確保において問題が存在することが挙げられている。

次に、環境問題について、バレンツ海のとりわけロシアを取り巻く地域には、核汚染ならびに核以外の大気汚染および海洋汚染が存在する。まず、核汚染については、地球上で民用・(海) 軍用原子炉の集中する地域は他にはないといわれるほどこの地域では核の危険度が高い。1990年にはムルマンスクとアルハンゲルスクに全部で270基もの原子炉が存在したといわれる。バレンツ海とカラ海には核廃棄物が投棄され(たとえば1965年以来17基もの原子炉が投棄されている)、軍縮により不要となった原子力船も多くが放置されたままとなっている。また、各施設の安全性にも問題があるため、たとえばコラ半島での原子力発電所の原子炉溶解事故(1993年)、潜水艦「コムソモレツ」からの放射能漏れ(1989年)やウラジオストークでの原子力船の爆発(1985年)など数々の事故が発生している。さらに、1970年代から80年代にかけてアルハンゲルスクやムルマンスクで平和目的の核爆発が7度も行われ、最近では1990年にバレンツ海とカラ海を隔てるノバヤゼムリヤでも核実験が行われた。第2に、ノルウェーおよびフィンランドとの国境付近にあるペチェンガ熔鋳炉から26万トンにも上る硫黄酸化物と大量の2酸化窒素および重金属が排出されていることなどから、越境大気汚染が深刻化している。この大気汚染により、とりわけコラ半島では広範囲にわたって森林が滅亡の危機に晒されており、また、河川や湖などへの影響も心配されている。第3に、ロシア工業地帯から排出される汚染がエニセイ川やオビ川を經由してバレンツ海に流れ込むこと、あるいは、バレンツ海沿岸での油田開発のためのボーリングによって生じる海洋汚染の問題もまた深刻である。これらの環境問題はいずれも早期に解決されるべきであるが、上記の種々のバレンツ協力環境プロジェクトが依然十分に実施されていない現段階においては、とりわけ核汚染をはじめとして状況の改善にはかなりの時間がかかることはいうまでもない<sup>55</sup>。

以上のように、当初から、とりわけロシア側バレンツ地域は、長期的展望に立てば、豊富な天然資源を背景にして経済発展の可能性を秘めてはいるものの、環境汚染問題のように、短期的には解決が困難な難問を多く抱えていることが指摘されていた。もっとも、懸案とされてきた財政問題については、EUの中東欧地域に対する援助であるTACISプログラム<sup>56</sup>や、同じくEUの地域への援助政策の一環であるINTEREG(現在Ⅲ段階)<sup>57</sup>を中心

<sup>55</sup> Jumppanen & Hyttinen, *supra* note 24.

<sup>56</sup> [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm) (as of February 25, 2007).

<sup>57</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/index_en.htm) (as of February 25, 2007).

に資金を獲得して地道な活動を展開している。このように、バレンツ協力にとって EU は欠かせない支柱となっている。対 EU 政策としては、特に 1997 年からフィンランドが主唱した「ノーザン・ダイメンション」が EU にも取り入れられたことが大きい<sup>58</sup>。以上に見てきたように、全体として、当初懸念された問題は、確かにまだ山積するものの、自前でまかなえる比較的小規模な活動—とりわけ、「人間および社会発展」分野における地域間協力—は、一定の成果を上げてきており、また、多少大きな規模の計画には、EU その他の基金を巧みに得つつ運営を重ねているといえる。

ともあれ、本稿に見たバレンツ協力の一番の功績は、参加国である北欧諸国や西側オプザーバー諸国と恒常的に同じテーブルにつく場を、冷戦後のロシアに提供したことであることはいうまでもない。また、バレンツ協力の教訓は、他の地域にも十分に参考にされ得る。つまり、下位地域協力とされる国家間協力の形態は、「国家的安全保障とは異なる形で、リージョンにおける摩擦を回避するために繋がっていくもの」と見ることもできるのである<sup>59</sup>。

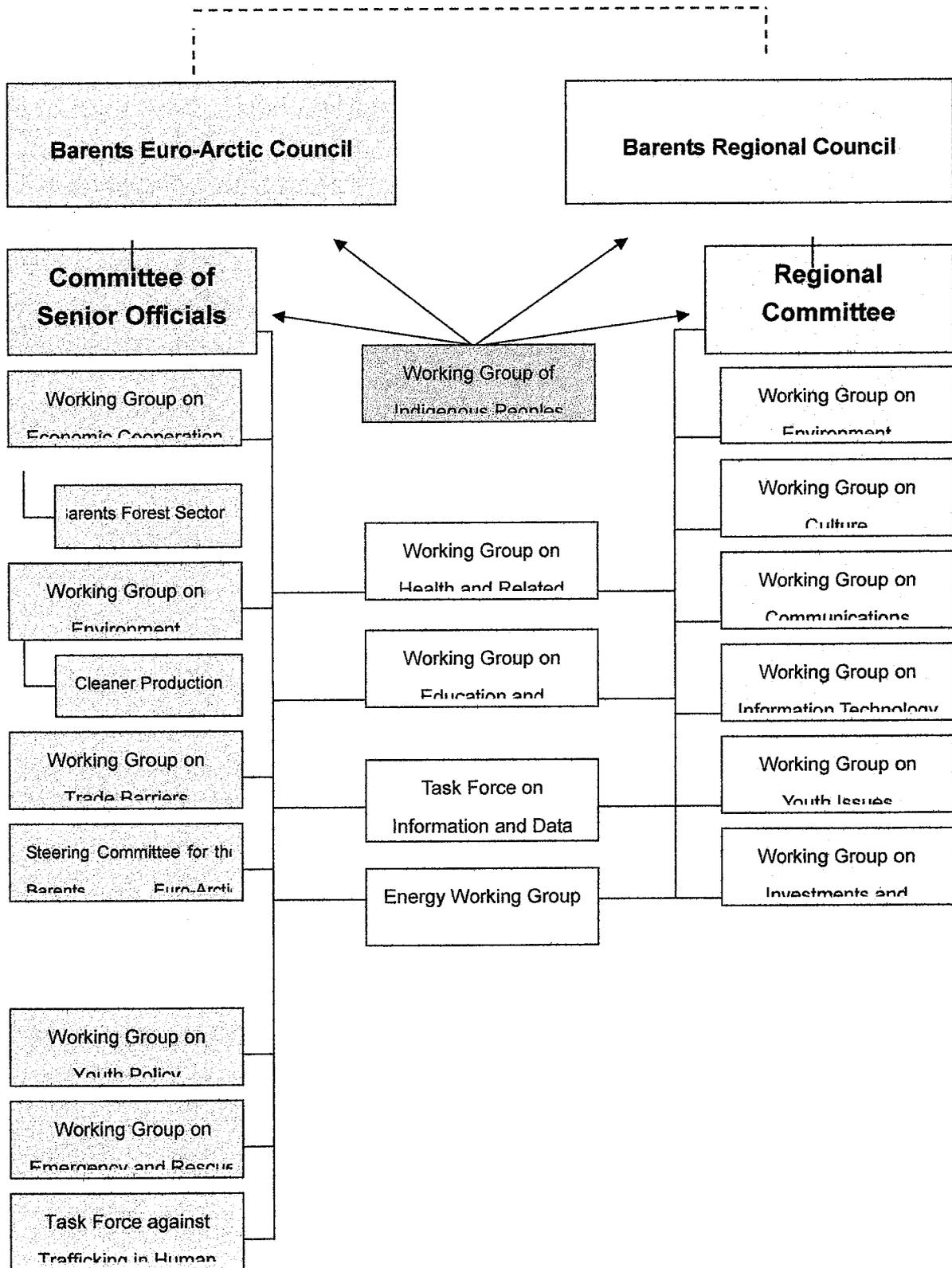
21 世紀の国家間協力は、国家間で構成され独自の意思を有しかつ法人格を認められた「国際機構」という形ではなく、このように柔軟かつ多様な形で推進されていくのかもしれない。

---

<sup>58</sup> 石塚真理「第 8 章欧州北部の変動—環バルト海地域協力、バレンツ欧州北極圏地域協力、北部ダイメンション」植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』（岩波書店、2003 年）179-189 頁。

<sup>59</sup> 大島美穂「地域協力の今日的意味—北欧の視点から—」『国際法外交雑誌』102 号 3 号（2003 年）135 頁。

# Barents Euro-Arctic Cooperation



February 2005

# 海をめぐる人間の安全保障と環バルト海地域協力 — 「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーキング—

河原 祐馬

はじめに

冷戦終結後十数年を得た今日、地域化の動きは、グローバル化のそれと密接に関わりつつ、新たな世紀における国際秩序の基本的な在り方を説明する主要な特徴の一つとなっている。地域化は、通常、「一定の地域的領域の範囲内で、超国家的なレベルで起こる統合プロセス<sup>1</sup>」として理解され、その政治的、経済的かつ文化的な次元での複合的な協力を通して、「近隣諸国との関係において、より多くの安定を生み出すという点で大きな安全保障をもたらすものである<sup>2</sup>」と信じられている。

EUの試みはこうした観点に基づく地域化の最も進んだ事例として、これまで幾多の研究者たちによって論じられてきた。欧州では2004年5月および2007年1月、「マーストリヒト体制」の下で東方拡大プロセスを推進してきたEUが旧東欧諸国を中心とした加盟国を新たに加え、これにより、域内に27カ国からなる人口4億9千万人を擁する拡大欧州が成立した。

冷戦終結後の欧州全体の安全保障問題を考える上で、旧ソ連・東欧諸国の体制移行に伴う不安定要因を如何に管理するかという安全保障上の問題に迅速に対応することが旧来のEU加盟諸国の最大の政治課題の一つであり、旧ソ連・東欧諸国からの「危険の輸入」ではなく、同地域への「安全の輸出」という基本的な理念の下に、そうした理念を成功裡に実現する上で最大の役割を果たしたのが、今回の一連の東方拡大プロセスであったと考えられる。

EUの東方拡大政策は、冷戦後の国際安全保障問題を考える上でも多くの示唆に富むユニークな試みであった。EUは、いわゆる「コペンハーゲン基準」やアムステルダム条約第F条の規定等を通じて、旧東欧諸国の加盟申請に当たって明確な加盟条件を提示し、その開発支援策として、経済活動から外交、司法・地方自治、少数民族問題等に至るまで加盟候補国に自助努力を促す「総合開発プログラム」を実施することによって欧州全体の安定を確保しようとした。即ち、加盟申請国の政治、社会および経済制度に根本的な変化を迫るこうしたEUの試みは、OSCEやCEといった欧州の他の国際諸機関との「重層的な」協力関係の中で大きく効を奏したと考えられている。

EUは今後、さらにクロアチアをはじめとする旧ユーゴスラヴィア諸国の加盟を主たる対象とした拡大プロセスを持続する方針であるが、それと同時に、

<sup>1</sup> Lawson, S, *International Relations, Polity*, 2003, p.110.

<sup>2</sup> *Ibid.*

今回の旧東欧諸国への拡大経験を活かして、「広域欧州（Wider Europe）」という新たな地域的空間の中で、欧州全体の安全保障問題を視野に入れた「近隣諸国政策（ENP）」を本格的に展開しようとしている。今回の拡大により、EUはロシアをはじめとする旧ソ連西域諸国および地中海諸国からなる人口3億8千万人を擁する新たな隣接地域と大きく境を接することになり、特に、不安定な旧ソ連諸国を経済的な安定と民主主義的な発展の方向に導き、それによって自らの安全を確保するために如何にしてこれら諸国との協力関係を構築していくかが今後のEUにとっての最重要課題となっている。

環バルト海地域は現在、こうしたEUによる広域欧州の安定化に向けた政策の一翼を担い、かつ、域内統合の深化の動きを下支えする意味での下位地域的な協力を展開している。冷戦時代、同地域は欧州における東西対立の「前哨」として、地政学的にも重要な地理的位置を占め、そこには、「多極共存型安全保障」と呼ばれる冷戦下での安全保障上の特殊な環境が存在していた。即ち、ドイツは東西に分かれ、デンマークやノルウェーがNATOに加盟する一方、ソ連とポーランドはWTOに加盟し、また、その中間に中立政策をとるスウェーデンとフィンランドが位置するといういわゆる「ノルディック・バランス」の名で知られる微妙な「力の均衡」状態の中での共存が、ここでは維持されていたのである。

冷戦の終結は、こうした環バルト海地域をめぐる安全保障上の特殊な環境を一変させた。1989年における東欧社会主義諸国での政変から、翌90年10月のドイツ統一を経て、さらに、1991年12月のソ連邦の崩壊へと至る一連の事件を通して、環バルト海地域を大きく分断していた「鉄のカーテン」は消失した。このバルト海を取り巻く国際情勢の激変の中で、バルト海沿岸諸国間の地域協力の試みが大きく進展していく。こうしたバルト海という海をめぐる同地域の地域協力にはNGOをはじめとする国家以外の種々のアクターが参加しており、それは政治、経済、環境および人権といった領域における多岐にわたる非軍事的な活動を通じての、いわゆる地域的人間安全保障協力のモデルとなり得る地域協力の一つの在り方を提示しているように思われる。

本稿では、冷戦後の環バルト海地域における非軍事的な活動を主体とした地域協力の具体的なプロセスを辿りつつ、バルト海を取り巻く同地域の「地域的」レベルにおける市民社会形成に向けてのネットワーク構築の試みについて紹介していくことにしたい。その際、この「地域的」市民社会形成の可能性に関わる問題との関連で、同地域の伝統的な政治文化に関する議論の概要についても言及し、その上でさらに、同地域の地域協力の在り方が主として拡大EUの今日の近隣諸国政策に対して如何なる教訓を与え得るものであるのかという問題についても考えてみたいと思う。

## I. 冷戦後の環バルト海地域協力

バルト海はユーラシア大陸とスカンジナビア半島に囲まれ、日本の領土よりやや広い約40万km<sup>2</sup>からなる北ヨーロッパに位置する内海である。同海域の北部にはボスニア湾、東部にはフィンランド湾やリガ湾、また南部にはグダニスク湾があり、それは、カテガットおよびスカゲラックの両海峡を経て北海へと繋がっている。海域内には、オーランド諸島やボーンホルム、ゴットランド、エーランド、オーランド、ヒーウマーおよびサーレマーといった島々が点在しており、これらの島々と沿岸諸都市との間には古来より海上交通網が発達していた。環バルト海地域は、先に述べたように、冷戦時代においては東西二極化という基本的な対立構造の中で安全保障上緊張した地政学的環境下にあったが、1989年の冷戦終結後は、EUの東方拡大をはじめとする欧州全体の安定化に向けた一連の動きの中で、数々の実験的試みを内包した特殊なパターンの地域協力を発展させている。

バルト海を取り巻く環境は、ポーランドやバルト三国における民主化に向けた政治運動、ベルリンの壁の崩壊とそれに続くドイツ統一、さらには、ソ連邦の崩壊といった1980年代後半から90年代初頭にかけての歴史的な諸事件によって、大きく変化した。バルト海を取り巻くこうした政治環境の変化は、国家はもとより、地方自治体やNGOといった環バルト海諸国の様々なアクターたちが、環境問題や経済協力、また、文化交流といった多元的なレベルでの地域協力のネットワーク構築に向けた活動に取り組むことを可能にした。

冷戦後の環バルト海地域協力の制度化は、それが旧ソ連・東欧地域の不安定な諸情勢からスカンジナビア諸国および統一ドイツを保護するための「防波堤」としての役割を担うべく進められていく。冷戦後の同地域協力の取り組みに対するその基本的な姿勢において、バルト海沿岸諸国は、大きく分けて、以下の3つの異なるグループに分けることができると考えられる。

一つ目は、ドイツと北欧諸国であり、これら諸国はバルト海における安全保障問題に対する持続的な関与を共有しており、同地域協力を最も積極的に牽引するグループである。特に、ドイツとデンマークはCBSS（環バルト海諸国評議会）の創設に大きく貢献し、また、フィンランドはEUの「北ディメンション」の主たる参加国であり、スウェーデンも同地域協力の多元的なレベルでのネットワークの構築に積極的に関与している。

二つ目は、ポーランドとバルト3国であり、これら諸国は冷戦終結に伴う体制移行の中で、当初は先の第1グループが中心となって発進させた環バルト海地域協力に基づく「地域ビルディング」の活動よりも自国の「ネーション・ビルディング」のそれを優先させる諸政策を推進していたが、同地域協力への前向きな取り組みが自国のNATOおよびEUへの加盟に有益なものであるとの政治的判断から、次第にその活動に対する国家としてのプライオリティを高めていく。

最後は、ロシアであり、同国は前世紀90年代を通して、カリーニングラード州の地位問題やバルト三国のロシア語系住民問題をめぐる上記の他の2つの

グループに属する国々との対決姿勢を露わにしていたが、NATOおよびEUの旧ソ連・東欧地域への実際の拡大の流れの中で、同地域における地域協力の取り組みに対して次第により協調的な姿勢を示していく。

以上のようなバルト海沿岸諸国の異なる環境を前提とする環バルト海地域協力の制度化のためのプロセスにおいて最も重要な役割を果たしたのが、CBSSである。同評議会はソ連邦が崩壊したわずか2カ月後の1992年3月、環バルト海地域の政府間協力のための政治フォーラムとして、デンマークのコペンハーゲンにおいて創設された。デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、アイスランド、ドイツ、ポーランド、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ロシアおよび欧州委員会が、その正式なメンバーである。同評議会は、その創立当初、軍事的安全保障問題ではなく、旧共産主義諸国の不安定な諸状況および同地域内の不均等な富の配分といった様々な問題を取り上げ、「その参加者たちを予見し難いその地域の東部における発展—特に、軍事的・政治的領域におけるそれ—から守りつつ<sup>3</sup>」、同地域を「一種の緩衝地帯へと変えるためにそのレベルが高まりつつある非軍事分野での地域協力を利用しよう<sup>4</sup>」と努めた。

CBSSはこれまで、バルト海の海洋汚染対策を中心とした環境保護、地域の経済障壁の除去、核の管理問題、民主主義と人権の促進、持続可能な開発協力、警察・沿岸警備・出入国管理・関税等の業務協力を通じた同地域内の市民の安全確保、バルト海の海洋遺産をはじめとする歴史的文化財の保護、市民社会とNGOの発展のための国際協力といった多岐にわたる活動に従事しており、こうしたCBSSの取り組みを中心とした環バルト海地域協力のレベルは、冷戦直後の時期における同地域の不安定な状況と比較して、すでに注目すべき成果を上げていると見なすことができる<sup>5</sup>。

バルト海の海洋汚染をはじめとする同地域の環境保護問題に関わる取り組みは、以上のような多種多様な活動の中でも特別な意味を持っていると考えられる。同分野での活動はその起源を冷戦期の前世紀70年代まで遡ることができ、それは他の分野の活動と比べて相対的にタイムスパンの長い地域協力の経験を有している。環境問題は今日、「同地域のアクターたちによって地域問題への持続的な反応を確保するために、安全保障問題として言及されており<sup>6</sup>」、「安全保障問題としてのこうした環境問題についての表現は、究極的には一定程度の地域的同一化を育てる上での社会的自覚を増大させ、責任の共有の意識を生み出しつつ、また、協力への緊急性の意識を浸透させる<sup>7</sup>」働きを持つものであ

---

<sup>3</sup> Tassinari, F, "The European Sea: Lessons from the Baltic Sea Region for Security and Cooperation in the European Neighborhood", *Journal of Baltic studies*, vol.36, n.4, 2005, p.390.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> CBSS（環バルト海諸国評議会）については、CBSSのホームページ <http://www.cbss.st/> を参照。

<sup>6</sup> Tassinari, *op.cit.*, p.394

<sup>7</sup> *Ibid.*

ると考えられている。

2003年に開始された「北ディメンション環境パートナーシップ（ND E P）」は、以上のような環境問題を中心とした「ソフト」な安全保障問題における地域協力の文脈における新たな試みとして注目に値する。この活動は環バルト海諸国がEUと連携しつつ、共通の関心事項として同地域の環境問題に関する協力の枠組みを構築し、その取り組みの中で、ロシアを例えば地域経済や多くの市民的安全保障問題のようなその他の分野での協力をも含めた北欧問題全般に関する協議に効果的に参加させることに成功している。このように、非軍事的な分野におけるこの種の協力は同「地域のアクター間での対話を改善し、また、冷戦後の「ハード」な安全保障上の緊張を緩和するために、ロシアが地域的な問題に従事し続けることを手助けしている<sup>8</sup>」と言えるのである。

## II. 「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーキング

前章で言及した環バルト海地域協力のレベルはまだ未調整かつ多種多様なものであると考えられるが、冷戦終結から今日までの地域協力の歩みの中で、次第に「グラスノーツ」のイニシャティヴを主体とした地域主義の活動も成長かつ深化し、そうした流れは、同地域における「地域的」市民社会形成に向けての地域レベルでのいわゆる「われわれ感情(We-Feeling)」の育成に大きく寄与していると考えられる。以下ここでは、冷戦後の環バルト海地域における代表的なNGOの活動を紹介し、こうしたNGOとCBSSとの連携関係にも目を向けながら、同地域における「地域的」市民社会形成に向けてのネットワーキングの問題について言及していきたい。

環バルト海地域は、冷戦の終結以来、NGOを中心とした様々な分野でのトランス・ナショナルなレベルでの協力に向けてより緊密な市民的ネットワークを構築している。公共的な利益促進を目的としたこれらNGOネットワークの代表的な活動分野として特に挙げられるのが、青年、環境および貿易・産業の各問題に関わるものである。

### (1) 青年問題のネットワーク

1996年にスウェーデンで開催されたCBSSの首脳会議において、「環バルト海地域における青年間の交流の促進」がその優先事項として確認された。1997年のヘルシンキで開催されたCBSSの会議では、NGOの代表者および加盟各国の青年問題担当相たちとのフォローアップ・ミーティングが提案され、それは翌年6月のヴィズビーでの「バルト海青年担当大臣会議」の開催へと繋がった。

このヴィズビー会議以降、青年問題は環バルト海地域協力の中心議題の一つとなっていく。同地域には現在、青年問題に取り組む数多くのNGOネットワ

<sup>8</sup> *Ibid*, p.395.

ークが存在している。例えば、ドイツのキールにある「バルト海青年オフィス」はその他のドイツの青年NGOと協力して、毎年、「バルト海青年会議」を主催し、青年問題に関する政策提言のための議論の場と青年ネットワーク構築のための機会を提供している。また、フィンランドやスウェーデンの青年協議会によって調整された「バルト海青年フォーラム」および「バルト海青年プロジェクト」には、ナショナルなレベルの多くの青年組織が参加し、これらのネットワークは環バルト海エリア全体の青年組織の活動において指導的な役割を果たしている。青年問題の分野におけるこうしたNGOの活動は、その実効性に対してまだ多くの批判が聞かれるが、しかし、それはすでにその「揺籃期」を脱していると考えられ、さらなる発展に向けての堅固なネットワークの構築途上にあると言えよう。

## (2) 環境問題のネットワーク

高レベルの汚染からバルト海のエコ・システムを救うためには、バルト海沿岸諸国の当該政府や環境NGOをはじめとする様々なアクターたちによる持続的かつ効率的な関与が必要である。1996年5月のCBSS首脳会議の議長宣言において、グローバルな「アジェンダ21」に沿う形でのバルト海における持続可能な開発のための地域的共通行動プログラムを発展させることが合意され、さらに2年後に開催されたデンマークのナイボルグにおける年次のCBSS外相会合において、同プログラムを実行に移すための「バルト海地域のためのアジェンダ21」が公式に採択された。これは今日「バルチック21」プロセスとして知られているものであり、農業、エネルギー、漁業、林業、工業、ツーリズム、交通および教育といった領域の個別的な目標を掲げた、同地域における経済・社会・環境条件の弛まぬ改善を通じた持続可能な開発に向けての長期的なヴィジョンを示したものである。

環バルト海地域における環境NGOネットワークは、こうした持続可能な開発を目指した「バルチック21」プロセスの一翼を公的に担っている。同プロセスには、CBSS諸国、EU、政府間組織、国際的な金融機関およびNGOがネットワークとして組織されており、その代表的な環境NGOのネットワークとしては、「クリーン・バルチック連合(CCB)」、「キープ・バルチック・タイディ(KBT)」およびWWFインターナショナルの「バルチック・プログラム」の3つが挙げられる。「CCBとKBTの両方が多くのナショナルなNGOを結合するネットワークとして展開されている一方、WWFのバルチック・プログラムはそのグローバルな組織の下部組織として創設され<sup>9</sup>」しており、特に、後者は海洋汚染が深刻なバルト海東部の環境問題に焦点を合わせた活動を展開している。

こうした「バルチック21」プロセスに参加するNGOの他に、さらに同地

---

<sup>9</sup> Schymik, Carsten, "Networking Civil Society in the Baltic Sea Region", in Gotz, N and Hackmann, J (eds), *Civil Society in the Baltic Sea Region*, Ashgate, 2003, p.226.

域には、「国境を越えた環境情報エージェンシー（TEIA）」や「国境を越えた協力のためのセンター（CTC）」といった環境NGOのネットワークが存在している。前者は、フィンランド、バルト諸国およびロシアの情報を普及させるための非政府レベルでの国際協力を主たる目的にしており、また、後者はペイプシ湖の環境問題に関わるエストニアとロシア両国のNGO間の協力から成長した組織であり、持続可能な開発促進のための越国境的な協力をその主たる目的にしている。

### (3) 貿易・産業問題のネットワーク

7千万人以上の人口を抱える環バルト海地域の経済エリアには、冷戦後の今日に至っても当該諸国間にまだ大きな経済的不均衡が存在している。しかし、同地域は「すでに世界生産の5～15%、世界貿易の約20%を占めており、バルト海エリアを多くの貿易業者や企業家にとっての魅力的な市場にしている<sup>10</sup>」。CBS S創立時になされた1992年のコペンハーゲン宣言においては、「バルト海地域を欧州における成長の新しいゾーンとして促進することの重要性<sup>11</sup>」が強調された。

こうした沿バルト海諸国の貿易・産業問題を取り巻く冷戦後の国際環境の中で、経済分野における非営利のNGOネットワークが発展していった。「バルト海商工会議所（BCCA）」は、同地域における雇用者たちの最大の連合であり、かつ、ナショナルなレベルの商工会議所を統一した組織である。また、「バルト海ネットワーク（BSN）」は被雇用者たちの連合として、1996年にノルウェーとアイスランドを除くCBS S加盟国の労働組合を指導することを目的として創設された。

この他には、同地域の経済インフラの改善を目的とした「バルト海港湾組織」や「バルト海ツーリズム委員会」、また、会議イベントのような国際協力プロジェクトによる同地域の経済政治統合の支援を目的とした「プロ・バルチカ・フォーラム（PBF）」や1998年に元デンマーク外相のユッフェ・エレマン・イェンセンによって創設された「バルト海開発フォーラム（BDF）」といったNGOネットワークが存在している<sup>12</sup>。

CBS Sはその創立時に、主として、ポーランドやバルト三国など旧共産圏の加盟諸国において民主的な制度を発展させるための最初のステップとして、「民主的制度についてのワーキング・グループ（WGDI）」を立ち上げ、ま

---

<sup>10</sup> *Ibid*, p.227.

<sup>11</sup> *Ibid*.

<sup>12</sup> 環バルト海地域にあるその他のネットワークとしては、例えば、「作家・翻訳者のためのバルト海センター」、「バルト海音楽ネットワーク」、「北欧アマチュア演劇連盟」、「バルト／北欧ネットワーク—女性と障害」、「バルティキャップ青年ネットワーク」、「バルト海異文化・世界教会（BIEN）ネットワーク」などのNGOのそれらが挙げられる。

た、「人権および少数民族担当CBSS委員」のポストを創設した<sup>13</sup>。WGDIと同委員はその当初から、多くの領域でNGOとの緊密な協力関係を発展させていった。それらによって、特に、「NGOの地位と機能づけ」についてのセミナーが開始され、NGOの存在を保障するために必要とされる司法、財政および行政上の諸条件についての議論が進められた。

前世紀90年代を通じて、CBSSのイニシャティヴによる同地域におけるNGOネットワーク構築に関するポジティブな展開が見られ、例えば、人権に関係したNGOのそれがバルト3国やロシアにおいても見出されるようになった。こうしたCBSSとNGOとの連携を通じた環バルト海地域における「地域的」市民社会の構築に向けての動きは、2001年3月の「コペンハーゲンNGOイニシャティヴ」や同5月にドイツのリューベックで開かれた「バルト海NGOフォーラム」に結実する。これら両イベントの目的は、「バルト海地域全般の発展、特に、CBSSとの関係で、市民社会およびバルト海に基盤を持つNGOのより強力な役割を確保する<sup>14</sup>」ことであり、前者には、9つのCBSS加盟国から61のNGO組織が、また後者には、その10カ国から151のNGOの代表が参加した。

こうしたコペンハーゲンおよびリューベックでの試みに続いて、環バルト海地域全体のレベルでのNGO協力はさらなる発展を遂げていく。即ち、ロシア政府もCBSSの支援下にあるNGOのフォーラム召集を支持し、2002年4月、サンクトペテルブルクにポーランドを除くCBSS諸国のNGO代表が集まった。こうした流れを受けて、CBSS支援下での「バルト海NGOフォーラム」の恒常的な開催への道が実現しようとしており、以上のようなCBSSとNGOとの密接な連携による市民的ネットワーク構築への動きは、同地域における「地域的」市民社会形成に向けてのまさに始動的な役割を果たすものであると考えられる。

### III. 北欧の政治文化と環バルト海地域協力

前章では、環バルト海地域における「地域的」市民社会形成の可能性との関連で、CBSSおよび同地域のNGOを中心とした非軍事的なレベルの活動について紹介したが、ここでは以下、デンマーク、スウェーデン、ノルウェーおよびフィンランドといったバルト海の北辺に位置する北欧諸国の政治文化に関わる問題との関連で、同地域における「地域的」市民社会形成の可能性をめぐる議論について考えていきたい。これらの北欧諸国は、同地域において、政治的にも経済的にも相対的に安定した歴史的な歩みを辿っており、冷戦の終結から今日に至るまで、EUの東方拡大プロセスと並行しつつ、

---

<sup>13</sup> 同委員は、2000年のベルゲン（ノルウェー）での第9回閣僚セッションにおいて、「民主的開発担当CBSS委員」と改称された。

<sup>14</sup> Schmik, *op.cit.*, p.232.

環バルト海地域協力を牽引する中心的な役割を果たしてきた。

バルト海を取り巻く国々の社会は、20世紀を通じて、大きく分けて全く異なる二つの歴史プロセスを経験した。北欧諸国は、1940年から45年にかけてのデンマークとノルウェー両国のドイツによる占領期を除けば、その社会は基本的には民主的な枠組みの中での変革的な発展を遂げていく。一方、バルト海の南辺に位置する冷戦時代には旧共産圏に属したポーランドやバルト三国といった国々は、この時代、第二次大戦時の独ソ両国による占領と大戦後の冷戦期におけるソ連覇権下での権威主義的な支配により、劇的な人口学上の変化および民主的な枠組みの中での政治的な発展の断絶といった不連続で不安定な歴史プロセスを経験した。

このように、環バルト海地域は、前世紀を通じて、基本的に、極端に異なる歴史的経験をもつ二つの社会から成り立っていた。冷戦の終結はソ連東欧地域の社会的諸状況を一変させ、1989年以降、バルト海南辺の旧社会主義諸国においても民主的な枠組みの中での政治的発展の方向性が当該政府の主たる政策課題として打ち出されていく。そして、バルト海南辺諸国におけるこうしたデモクラシーの潮流を受けて、前世紀90年代以降、環バルト海地域という空間を前提とした「地域的」市民社会形成の可能性をめぐる問題が、同地域を中心とした幾多の研究者たちによって活発に論じられるようになっていった。

いわゆる市民社会は、社会における仲裁領域と見なすことができ、それは国家と家族との間の公的領域に位置づけられ、そこでは、多かれ少なかれ、公共善への奉仕を目的としてみつ何らかのグループもしくはアソシエーションが組織される。こうした市民社会のアクターとしての典型的な活動が、NGOといった形態の下で展開される「グラスノーツ」の市民による主として非営利の活動であると言えるだろう。ヘンリック・ステニウスは、同地域における国家と市民社会の問題を考える際に、「市民的空間は、そこにおいて、われわれが新しい表現形式、新しい概念的枠組み、新しい社会的慣行及び持続的に動きのある空間を、古い理解を再審するために、その空間に入る人々を要求しながら、創造する空間である<sup>15</sup>」というホミ・バーバの言説を引用しているが、冷戦の終結に伴う国際環境の変化の中で、市民社会の形成に関する議論は、単に移行期にある旧社会主義諸国においてのみのそれに限定されず、環バルト海地域全体のトランス・ナショナルな市民的ネットワークの構築という文脈の中での議論として展開されていく。同地域におけるそうした市民的ネットワーク構築の可能性についての議論の中で、相対的に安定した歴史経験をもつバルト海北辺に位置する北欧諸国の政治文化をめぐる問題への学問的な関心も急速な高まりを見せることになる。

北欧諸国の政治文化をめぐる問題への基本的なアプローチの一つとして、

---

<sup>15</sup> Stenius, Henrik, "State, Citizenship and Civil Society", in Gotz, N and Hackmann, J (eds), *Civil Society in the Baltic Sea Region*, Ashgate, 2003, p.20.

「強い社会か、強い国家か？」という議論がある。これは、北欧諸国の伝統として、国家と社会との間の明確な相違の欠如という問題を取り上げ、「強い国家と強い市民社会との密接な相関関係のポジティブな帰結<sup>16</sup>」を前世紀におけるこれら諸国の歴史的経験の中心と見なす議論である。こうした議論は、国家と市民社会との関係を「ゼロ・サム的」な文脈で考える一般的な市民社会論の文脈においてではなく、両者の密接な相関関係を北欧諸国特有の特殊な伝統として説こうとするものであり、例えば、「国家、文化および教会が結束力のある社会的構造の不可欠の一部である均質なルター派の文化という共通の歴史的経験に根づいた同じ価値システムの共有<sup>17</sup>」が「単一で不可分の統一された道徳的基準をもつ社会組織への信仰を与える論拠の中心<sup>18</sup>」となっているといった、中世以来のこれら諸国における伝統的な政治文化に関わる基本的な考え方が、こうした主張に一定の正当性を与える上で重要な役割を果たしているものと考えられる。

北欧諸国における「強い国家」の伝統についての議論との関連でしばしば強調されるのは、北欧型のコーポラティズム・モデルと言われるものである。北欧諸国では、企業活動への国家介入のレベルが高く、また、スウェーデンやデンマークといったこれら諸国における労働組合の組織率もきわめて高い。北欧諸国の労働組合の多くは、「イデオロギー的には伝統的に社会民主主義を志向しており、社会民主主義政党との間に密接な関係が存在する<sup>19</sup>」。それらはまた、「政府や経営者団体とのトップレベルでの折衝や協議に積極的であり、概して協調的な関係を維持している」<sup>20</sup>。

北欧諸国におけるこうしたコーポラティズム的構造についての議論は、これまでこれら諸国における「強い国家」の存在と密接に関連づけられながら展開されてきたが、こうした議論はまた、これら諸国における「強い社会」の存在という問題とも密接に関わっているものと考えられる。ロバート・パットナムは、その書『哲学する民主主義』<sup>21</sup>において北イタリアの事例を取り上げ、アソシエーションへの住民参加とその活動のレベルに注目しつつ、同地域の伝統に根ざした社会的ネットワークの存在が住民相互の信頼を育むソーシャル・キャピタルの蓄積へと導き、こうしたソーシャル・キャピタルの蓄積が同地域に効果的なデモクラシーを機能させる市民社会の形成に大きく寄与していると論じている。

---

<sup>16</sup> Gotz, Norbert, "Century of Corporatism or Century of Civil Society? The Northern European Experience", in Gotz, N and Hackmann, J(eds), *Civil Society in the Baltic Sea Region*, Ashgate, 2003, p.40.

<sup>17</sup> Stenius, op.cit., p.20.

<sup>18</sup> *Ibid*, p.21.

<sup>19</sup> フィリップ・シュミッターのコーポラティズム論 (<http://study.masm.jp>) を参照。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> 『哲学する民主主義』、ロバート・パットナム著、河田潤一訳、NTT出版、2001年。原題は、Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.

パットナムによるこうしたソーシャル・キャピタルに基づく民主的な市民社会の形成をめぐる議論は、北欧諸国の事例にもきわめて有効な形で適用し得るように思われる。前章で、北欧諸国を中心とした環バルト海地域におけるCBSおよびNGOネットワークの発展プロセスについての紹介を行ったが、そうした「グラスノーツ」のレベルでのそれを含む国際NGOの活動を通じた同地域における住民相互の信頼醸成プロセスを育成する上での前提として、パットナムのソーシャル・キャピタル論との関連で特に注目し値するのが、北欧諸国における新聞の発行部数およびアソシエーション加入率といった指標であろう。北欧諸国はデンマークのそれをはじめとして、世界でもトップレベルの新聞の発行部数を誇っており、また、何らかのアソシエーションに加入する住民の割合も全体の約80%から90%を占めていると言われる。これは、ドイツ、イギリス、フランスおよびイタリアといった西欧先進諸国の当該指数が35%から50%であるという事実から考えても、きわめて高い数値を示していると言えるだろう<sup>22</sup>。

こうした北欧諸国におけるソーシャル・キャピタルの蓄積に関わる典型的な事例を踏まえて、ノルベルト・ゲッツは、これら諸国の市民社会が先に言及したその「コーポラティスト的な構造に比肩しうる能力を有している」とし、それが、「そのような構造を生み出すこともできれば、また、その性格の変化にも適合することができる」と説いている。さらに彼は、以上のようなコーポラティズムの構造に代表される北欧諸国における国家と社会の相関的な協調関係を支える上で大きな役割を果たしてきた伝統的な大衆運動の文化と並行して形成されつつある「自発的で、活発なネットワーク文化」の存在についても言及し、「北欧の市民社会の強さが、常に、それ自身の構成員に根づいており、それが実際には狭い意味でのコーポラティズムとして語られる政治的政策決定への制度化された参加にけっして依存してはいない」という点について強調する。今日の北欧諸国は、これまで以上に、社会的により多元的なものとなっており、アソシエーションに対する住民個々人の態度も性格上より自発的なものとなっているということが、これら諸国の政治文化に関わる議論における新たな傾向として言及することができるように考えられよう<sup>23</sup>。

市民社会は、18世紀以来、国民国家を前提としてきた。しかし、グローバル化のプロセスがさらに加速化する冷戦後の今日、環バルト海地域における市民社会をめぐる議論は、例えば、「バルト海アイデンティティ」といった国民国家の枠内でのそれを超えた新たなアイデンティティの形成をその主たる帰結として伴うであろうトランス・ナショナルな市民的ネットワークの構築をめぐる議論と結びつけられつつ、進められている。こうした市民的

<sup>22</sup> 北欧諸国における新聞の発行部数およびアソシエーション加入率の指標については、Gotz, *op.cit.*, pp.40-41を参照。

<sup>23</sup> 同パラグラフにおけるゲッツの引用についてはすべて、Gotz, *op.cit.*, p.48を参照。

ネットワークの構築プロセスは、実際には、バルト海域をめぐる非軍事的な種々様々な領域におけるコネクションの強化を志向する国家と住民による「グラスノーツ」のイニシャティヴを主体としたNGOとの協同作業の中で進展していると考えられる。

こうした国家とNGOとの間の非軍事的な取り組みを主体とした協同作業によって生み出された冷戦後の地域協力についての新たな潮流が、環バルト海地域の地域化プロセスの進展に今後どの程度の影響を及ぼしていくのかという問題については、21世代的な視野に立ったさらに長いタイムスパンの中でのより詳細な考察を必要とするであろう。現下の環バルト海地域協力は、北欧諸国の伝統的な政治文化とその変容プロセスの中での国民国家のそれを超えた新たなアイデンティティを模索しつつ、国家と市民社会との間の概念スペースの再定義を求めている段階にあると考えられる。そして、EUの拡大プロセスとも密接に連動した同地域における「地域的」なレベルでの市民社会形成の試みとその実現可能性という問題は、こうした国家と市民社会との間の新たな概念スペースの再定義という同地域の伝統的な政治文化の変容プロセスにも密接に関わる知的作業の行方に大きく係っていると言えるであろう。

#### IV. 環バルト海地域協力の教訓

欧州は、2004年のNATOおよびEUの両拡大を一つの大きな節目として、新たな段階に入った。先にも述べたように、これらの拡大プロセスは環バルト海地域協力の在り方にも大きな影響を与え、また、この拡大に伴うポーランドおよびバルト3国といったバルト海南辺諸国のEU加盟はバルト海を「EUの内海」に変え、これにより、拡大EUはロシアをはじめとする旧ソ連諸国とさらに大きく国境を接する方向へと向かうことになった。拡大EUの北東周辺部を占めるバルト海の地政学的な位置は特殊であり、特に、環バルト海地域協力の経験はEUによる近隣諸国政策（ENP）の今後の展開を考える上でも示唆的であるように思われる。

欧州委員会は2003年3月、拡大EUと南東欧近隣諸国との新たな関係の道筋を示すものとして、「近隣諸国政策（ENP）」の基本的枠組みを提示した。その枠組みの根底にあるのはEUと近隣諸国との相互利益に関わる領域でのあらゆるレベルにおける政策協力という考え方であり、そこで示されているのは、例えば、FTAやEFTAといった経済領域での協力を通じた、EU加盟が想定されてはいない国々を含めた50カ国を超える広域欧州の「機能的統合」に向けた基本的な方向性である<sup>24</sup>。

---

<sup>24</sup> Kempe, I and Meurs, W, "Europe beyond EU Enlargement", in Iris Kempe (ed), *Prospects and Risks beyond EU Enlargement*, Leske+Budrich, 2003, p.12. を参照。

ENPは、ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァといった東欧諸国およびトルコを除く「欧州・地中海パートナーシップ」に参加するアルジェリア、エジプト、イスラエル、ヨルダン、レバノン、リビア、モロッコ、シリア、チュニジア、パレスチナといった地中海諸国をその政策の主たる対象に、平和と安定の確保を主眼として、これらEUの近隣諸国との間に政治、経済、文化、安全保障分野での緊密な協力関係を構築することを目的としている<sup>25</sup>。

ENPが対象とする先に挙げた国々は、社会的、政治的および経済的にその諸条件が個々に異なっており、EUは対象国と個別的な行動計画について交渉し、その合意へと至る。行動計画は、少数民族の権利を含む人権の尊重、法の支配、グッド・ガバナンス、良好な近隣関係の促進、市場経済原則、持続可能な開発などの遵守といったコンディショナリティの下、政治的対話、経済・社会開発政策、貿易、司法・内政分野を基本的に踏まえる形で作成される。また、ENP支援のための財政措置としては、「CIS諸国向け技術支援(TACIS)」や「地中海諸国向け技術支援(MEDA)」といった既存のプログラムがあるが、将来的には、「ヨーロッパ近隣協力機関(ENPI)」が近隣諸国に対する財政支援を実質化していくことになるであろうと考えられる<sup>26</sup>。

プローディ前欧州委員会委員長は、ENPの戦略を「パートナーシップ以上、加盟国以下」という言葉で表現したが、以上のような野心的な目標の設定にもかかわらず、ENPの実効性については様々な議論がなされている。同政策の背後にある理由づけとしては、「封じ込められることを必要とする不安定の源が近隣であるという<sup>27</sup>」というEU側の現実認識が存在していると考えられるが、その政策を実際に進めるに当たって、ENPについての幾つかの政策上の欠点を指摘することができよう。

まず、ENPの目標は抽象的かつ曖昧であり、それは、EU加盟の対象から除外された近隣諸国にとって、それ自身が魅力的な協力の在り方を提示することに実際問題としていま一つ成功してはいないという問題がある。また、ENPにはすべての近隣諸国に対する単一の政策枠組みについての考え方があり、それは高レベルな調整と提案された政策手段の調和を前提としているが、こうした単一の政策枠組みを基本とする全体論には実質が伴っていないという批判的な指摘がなされている。即ち、「すべての近隣諸国にとって有効な協力の目的が実質化されてはおらず、ブリュッセルがどのようにして「広大な近隣諸国に対してあまねく同等の機会」を与えようと思っているのかが明確ではない<sup>28</sup>」という問題が存在していると考えられるのである。さらに、ENPが財政支援とリンクさせて近隣諸国に対して課すコンディショナリティの在り方がEU側

<sup>25</sup> 「欧州委、拡大後の近隣諸国政策を加速」、EUトピックス No.44, ジェトロ・ブリュッセル・センター、2004年6月2日

(<http://www.jetro.be/jp/business/europics/EU44-6.pdf>.) を参照。

<sup>26</sup> 同参照。

<sup>27</sup> Tassinari, *op.cit.*, p.396.

<sup>28</sup> *Ibid*, p.397.

の一種のユニラテラリズムを助長し、そうした傾向がEUを「疑似帝国」的な存在へと変えかねないという同政策に対する否定的な見解も見られる。

こうしたENPについての幾つかの欠点もしくは批判との関連で、先に言及した環バルト海地域協力の経験は同政策に対して如何なる教訓を与え得るものなのであろうか。その点について、以下、幾つかの点を指摘することにしたい。

先ず、環バルト海地域協力における協力の在り方は包括的なものであり、また、参加のための条件もユニラテラルなやり方で提示されてはいない。それは多分野にわたる多元的な協力の形を提示しており、かつ、国家とNGOとの連携関係に見られるように、その活動はけっして「反国家」的な性格を帯びてはいない。また、それは広域欧州の発展の中での地域協力として自らを位置づけてはいるが、その協力の在り方はけっして依存的な性格のものでもない。環バルト海地域協力の多様性は同地域内の結束と差異の両面を受け入れる形でその調整が図られており、そうした協力の形は、ロシアをけっして排除することなく、冷戦直後の域内において顕著な現象であった経済的もしくは社会的格差の程度を緩和しつつ、その環境の改善に向けた域内東部の変化を比較的安定裡に導くことに成功している。

こうした環バルト海地域協力の経験は、EUが実際にENPを進める上で有益な多くの提案を与えることができるように思われる。先にも言及した2003年3月のENPに関するコミュニケの中で、欧州委員会は同政策において、「EUは、地域・下位地域協力および統合を促進するために行動しなければならない<sup>29</sup>」と述べ、さらに、以下のような声明を行った。即ち、「ロシアと西部のCIS諸国との間の地域協力を促すための新しいイニシアティブが考慮されなければならない。これらは、近隣諸国問題をとり扱うためのより広汎で、より包括的なアプローチをとるべく、北ディメンションに基づいて描くことができる<sup>30</sup>」と。こうした欧州委員会の発言が単なる声明に終わることなく、EUが今後ENPを実際に進めていく上でEUとロシアとの狭間にある下位地域協力の成功例としての環バルト海地域協力の経験に学んでいく姿勢が大切であると考えられる。

環バルト海地域協力の事例は、ENPの枠組みに見られるコンディショナリティに縛られたEU・近隣諸国間の特別な関係を両者の相互行動という文脈の中でバイラテラルなそれへと変えていくことに役立ち、まだ途上に乗ったばかりのENP戦略を強化するための有益なツールを提供し得るものである。また、先に見てきたように、環バルト海地域協力の教訓を考える上で強調されなければならないものとして、その目標達成のためのNGOの活動をはじめとする「グラスノーツ」の住民参加の観点を挙げる必要があるだろう。同地域協力で見ら

---

<sup>29</sup> *Communication from the Commission to the Council and the Parliament Wider Europe - Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Southern and Eastern Neighbours*, Commission of the European Communities, 11 March 2003, p.3.

<sup>30</sup> *Ibid*, p.8.

れたような青年、環境、産業、さらには種々の文化交流のような分野における市民的ネットワークの構築とその促進は、例えば、ロシア、ウクライナ、ベラルーシおよびモルドヴァといった国々を対象とした「東ディメンション」やトルコ、ルーマニア、ブルガリア、ウクライナ、グルジアといった国々を対象とした「黒海地域協力」のような後進の地域協力における特に非軍事的安全保障協力の在り方とそのレベルを高める上でとても有益な教訓を与え得るものであると言えるだろう。

おわりに

冷戦後の環バルト海地域協力の大きな特徴の一つは、すでに冷戦時代から取り組まれていたバルト海の海洋汚染をめぐる環境問題をはじめとする非軍事的な分野での安全保障問題への関心がさらに高まりを見せたことであり、同地域ではバルト海という海域をめぐる地域的安全保障協力が、いわゆる人間の安全保障という観点を考慮に入れつつ推進されていることである。人間の安全保障は、「人間開発を実施するうえで、人々の安全の確保がその重要な基盤となるというUNDPの教訓から生み出された考え方<sup>31</sup>」であり、それが政策概念として提示されたこの10年の間に、国連のそれはもとより、各国政府やNGOの理念や活動に少なからぬ影響を与えてきた。

こうした冷戦後のグローバルな時代の流れの中で、環バルト海地域においてもいち早く、環境汚染浄化や海洋交通の整備、さらには、少数民族の保護といった人間の安全保障の観念に密接に関わる多様な地域協力が推進されていった。特に、同地域におけるこうした地域協力の特徴としては、地方自治体やNGOなど国家以外の様々なアクターが活動の主体となっていることが挙げられ、これらのアクターによる種々様々な領域における地道な活動を通して、その将来の同地域全体のレベルにおける市民社会形成に向けてのネットワーク構築のための努力が着実な形で進められていることについては、本論において見てきた通りである。

以上のような人間の安全保障観念とも結びついた非軍事的な領域における環バルト海地域協力の試みは、今日盛んに論じられているいわゆる「複合グローバル・ガバナンス」の議論とも密接に関連しており、それはそうしたグローバルな意味でのガバナンスを下位地域的なレベルで下支えする役割をも果たすものであると考えられる。それ故、環バルト海地域協力の事例はまた、本論でも言及した拡大EUの近隣諸国地域においてのみではなく、アジア太平洋地域をはじめとする世界の他の地域における人間安全保障協力の在り方を模索する上でも、多くの価値ある有益な示唆を与え得る地域協力の先進的なモデルの一つを提示していると言えるのではないだろうか。

<sup>31</sup> 栗栖薫子「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガバナンス」『国際政治』第143号、2005年、有斐閣、83頁。

海をめぐる地域的人間安全保障協力  
—東南アジアにおける人の移動と人間安全保障—

田村 慶子

はじめに

人々は、生活の改善や新たな機会の探求、あるいは貧困からの逃避、離れた家族に合流するために移動する。つまり、多くの人にとって、移動することはその過程で自らの「人間の安全保障」を損なう危険がある一方で、これを守り獲得するための死活的な手段なのである。20世紀末の時点で、世界人口の3%に当たる約1億7500万人が国境を越えて移動した。その数は1975年の2倍であった。このような人々の約60%は先進国に、残りの約40%は開発途上国に向けて移動している<sup>1</sup>。

大規模な人口移動は国家の安全保障に影響するために、移民の受入れは、それが短期的な移住労働者であろうとも、受入れ国は往々にして国境を閉ざして人々の移動を阻止するか、厳しい規制をかける。しかしながら、人の移動は開発の問題でもある。国家間、または国内で均衡を欠いた状況が拡大し、非自発的な移動の様態に影響を及ぼしている。労働需要と労働供給の不均衡が国家間で広がりつづける限り、人々は生活を向上させるために越境を続けるだろう。

国境を越えて移動する人々を秩序に基づいて管理し、保護するための単一の制度的な枠組みはまだ存在しない。これは「人間の安全保障」の観点からすれば驚くべきことである。唯一の国際条約は、1990年に採択され、2002年12月に発行した「すべての移民労働者及び家族構成員の権利の保護に関する国際条約 (the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families)」である<sup>2</sup>。この条約は、合法移民と不法移民およびその家族を対象とし、基本的人権と自由を保護するものである。しかし、この条約に署名・批准しているのはわずか19カ国のみで、アジアではフィリピン、スリランカ、アゼルバイジャン、タジキスタンの4カ国が批准している。これらはすべて送出し国であり、受入れ国で批准している国は皆無なので、この条約の実効性は未だないと言わねばならない。

地域的な条約や取決めについても、アジア諸国の間では未だほとんど皆無である。東南アジア諸国連合（ASEAN）は、1967年の設立から30年を経て、今や東チモールを除くすべての東南アジア諸国が加盟する組織となった。ASEANは、域内の平和と友好を確立し、発展途上国では例外的な経済成長を達成するという顕著な成果のゆえに、欧州連合（EU）以外では最も成功した地域協力機構として国際社会から高い評価を得ているにも関わらず、域内の移住労働者の管理・保護に関する包括的な条約は未だ皆無である。ただ、マレーシアとインドネシアの間に不法入国者取扱いに関する覚書および家事労働者を対象とする覚書などという、特定の問題や労働者に関する二国間協定はある。

一方、地域統合の進んだヨーロッパにおいては「モノ、ヒト、サービス、資本のEU域内自由移動」が推進されつつあり、また人については「EU市民権」の下、本国人と加盟国出身者の雇用面での平等化や、各種資格の互換性、公務労働への接近が進められている。ヨーロッパでの移住労働者の問題は、EU加盟国と非加盟国間の違いによる新たな境界線の問題、および、加盟諸国間における非加盟国からの移住労働者の扱いの差という問題になりつつある<sup>3</sup>。

本論文では、域内での人の移動、特に労働移民の動きが顕著になりつつあるにも関わらず、地域的な包括的取決めの動きがほとんどない東南アジアを取り上げて、国境を越えて移動する人々の「人間の安全保障」を考えてみたい。まず第1章では、近年の東南アジア域内における人の移動の特徴を分析し、従来の人々の移動と大きく異なる特徴である「移住労働の女性化」を考察する。第2章では、世界ではメキシコに次ぐ労働者送出国、東南アジアではもちろん最大の労働者送出国であるフィリピンと、近年大量の労働者を送出しているインドネシアに焦点を当てて、その送出国政策とりわけ「女性化」に焦点を当てて概観する。第3章では、労働力人口比で見ると、世界でも最も多く外国人労働者を受け入れている国シンガポールを事例として、その受入れ政策を概観し、「移住労働の女性化」の実態を考察する。第4章では、国際的な保護の枠組みが皆無のなかで、移住労働者はどのようなネットワークを構築して自らを守っているのか、受入れ社会とどのような関わりを持っているのか、さらに、受入れ国のNGOはどのような活動を行っているのかを、シンガポール現地調査に基づいて考察する。最後に、「人間の安全保障」を実現するために東南アジアの地域協力の枠組みにおいて何が必要なのかも考えたい。

## 第1章 近年の東南アジアにおける人の移動

東南アジアにおける人の移動は、決して新しい現象ではない。現在、東南アジアに居住している約 2,700 万人の華僑・華人の祖先のほとんどは、19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけて主に中国南部から東南アジアに出稼ぎにやって来た人々であった。また、同じ時期に南アジアから労働移民などとして移住して印僑と呼ばれた人々の子孫約 300 万人が、現在東南アジアに居住している。中国やインドからだけでなく、東南アジアには中東からも、また東南アジア内部でも多くの人が行き来しながら、現在の多様な社会を作り上げてきた。

しかしながら、1970 年代以降の東南アジアにおける人の移動は、これまでの華僑・華人や印僑とは大きく異なる特徴を有している。まずそれは第一に、労働者の送出しに国家が大きく関わって、積極的に自国民の海外労働を奨励していることである。フィリピンは労働雇用省の管轄下にある海外雇用庁 (Philippine Overseas Employment Administration) が、インドネシアは労働力・移住省の下に海外労働者派遣保護庁 (National Agency for Worker Placement and Protection) が設けられ、海外での労働を希望する自国民のリクルート、職業訓練、送出しなどの業務を国の政策として実施している (この点は後に詳しく述べる)。

第二に、東南アジア内部で送出し国と受入れ国が生まれていることである。1990 年までは東南アジアからの労働移民の行き先は圧倒的に原油で潤う中東諸国であったが、近年は域内に大きな経済格差が生まれたことによって、行き先が域内の経済先進国となった。主な送出し国はフィリピン、インドネシア、ミャンマー、ベトナム、ラオス、カンボジアとなり、受入れ国はシンガポールとブルネイ、タイとマレーシアは受入れ国であるだけでなく同時に送出し国ともなっている。表 1 は、主に 2002 年の東南アジアの送出し国と受入れ国の労働力人口、1 人当りの GDP、送出し労働者数、受入れ労働者数である。なお、送出し・受入れ労働者数は正規の手続きを経た数であり、密入国などによる不法労働者は含まない。シンガポールは労働力人口に占める外国人の割合が 29%、マレーシアは 8.3% にもほのぼり、経済成長著しい両国の労働力不足を物語っているのと同時に、この地域がアジア諸国の労働者受入れの新たな核になりつつあることがうかがえる。また、表 2 には、1975-99 年のフィリピン、インドネシア、タイの労働移民数 (年平均) および主要な行き先の推移を示した。

第三は、労働移民に占める女性の割合が増大し、国によっては男性を大きく上回っていることである。フィリピンでは 1985 年に女性比率が男性を上回り、90 年代後半からは 60%

表1 主な東南アジア諸国の労働力人口、1人当 GDP、送出し・受入れ労働者数

(主として 2002 年)

	労働力人口 (千人)	1人当り GDP (US ドル)	上段：送出し労働者数
			下段：受入れ労働者数
インドネシア	98,812	814	480,393 人 —
マレーシア	9,892	3,600	約 200,000 人 約 900,000 人
フィリピン	30,908	970	867,969 人 —
シンガポール	2,129	21,162	— 627,800 人
タイ	34,488	1,966	152,003 人 288,780 人
ベトナム	40,800	440	約 30,000 人 —

出典：Asian Migrant Centre, *Asian Migrant Yearbook, 2002-3*、アジア経済研究所『アジア動向年報 2004』、*Business Labor Trend* (2004 年 12 月号)、より筆者作成。

前後を記録し、2002 年には女性は 74.3%を占めるようになった<sup>4</sup>。インドネシアでも 1980 年代後半から女性比率は男性を上回るようになり、2003 年の女性比率は 68.3%にのぼっている<sup>5</sup>。華僑や印僑の移民史においては、先に移民した一家の男性が後から女性を呼び寄せるか、男性とともに越境するケースがほとんどであり、女性が単独で労働移民として越境することは稀であった。つまり、女性の比率が男性を上回ることにはなかったものであり、東南アジアの華僑・華人や印僑に占める女性の割合が男性とほぼ同じになるのは戦後になってからであった<sup>6</sup>。女性が現在のように大量にそれも単身で越境するというのは、史上稀なことである。

なお、タイの労働移民に占める女性の割合は常に全体の 20%を超えない (2003 年度で 16.7%<sup>7</sup>)。これは、フィリピンやインドネシアに比べてタイ経済は好調ゆえ、低賃金のサ

表2 主要な送出し国の労働移民数(年平均)および行き先 (%) 1975-99年

	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99
フィリピン*	42,400 人	274,000 人	353,900 人	498,000 人	562,000 人
中東	67.4%	84.6%	71.8%	61.0%	42.2%
アジア	17.7%	11.2%	22.5%	30.7%	39.8%
欧米など	14.9%	4.0%	5.7%	8.3%	18.4%
インドネシア	10,400 人	24,400 人	63,500 人	118,000 人	321,300 人
中東	73.7%	64.9%	78.0%	40.6%	38.5%
アジア	8.5%	20.5%	13.1%	55.5%	48.4%
欧米など	17.8%	14.6%	8.9%	3.9%	13.1%
タイ	6,300 人	60,100 人	89,600 人	86,800 人	193,100 人
中東	75.5%	81.7%	72.4%	24.4%	8.9%
アジア	7.7%	5.3%	14.6%	71.9%	87.1%
欧米など	16.9%	13.1%	13.0%	3.7%	4.0%

出典：United Nations, *World Population Monitoring: Issues of International Migration and Development Selected Aspect*, 1997, pp.80-81、後藤純一「東アジアのヒトの移動と日本」『国際問題』2006年7・8月、23-24ページより筆者作成。

\*フィリピンの数字は陸上労働者 (land-based) のみ

ービス業に従事するためにタイ人女性が越境する必要があまりないからである。タイからの移住労働者は、建設現場や工場などで働く男性がほとんどである<sup>8</sup>。

## 第2章 主要な送出し国の政策と「移住労働の女性化」

### 1 フィリピン<sup>9</sup>

2004年12月の統計によれば、海外に居住するフィリピン人は192カ国に約800万人<sup>10</sup>で、これはフィリピン人口の10%に相当する。2004年の海外労働者は93万3,588人でそのうち陸上労働者(land-based)が70万4,568人、船舶関係の海上労働者(sea-based)が22万9,020人であり<sup>11</sup>、彼ら・彼女らからの送金はGDPの10%に上っている<sup>12</sup>。歴代の大統領は海外労働者を「国家の英雄」と称え、クリスマス休暇で帰国した彼ら・彼女らを大

統領自らが国際空港で出迎えることが恒例になっている。

現在では「労働力だけが唯一の輸出品」とまで揶揄されるフィリピンであるが、その労働者送出し政策は、1974年のオイルショックで原油価格が高騰して債務が増大するという経済の急激な悪化を受けて開始された。当初は、国内の雇用機会が創出されるまでの暫定的な措置であり、オイルブームに沸く中東諸国での建設労働者を中心とする労働力需要の高まりに対応して、失業問題の解決と対外債務返済のための外貨獲得、海外からの新技術の導入を目的としていた。しかし経済は好転せず、1975年から86年までの10年間で海外労働者は12倍に増え、海外雇用への国家的な依存度が高まるなか、海外雇用政策は恒久的な方法となったのである。

フィリピンの海外労働者送出し政策を担うのは海外雇用庁である。同庁は、1974年の海外雇用政策の開始と同時に設立された海外雇用開発局(陸上労働者用)と国家船舶局(海上労働者用)、雇用サービス局を統合して82年に設立された機関で、送出す労働者の雇用契約手続き、斡旋業者を通してフィリピン人を雇用する外国人に対する雇用主認定、民間の斡旋業者認定、海外労働者のオリエンテーションの実施、海外雇用許可証の発行などを行っている。また、1987年に設立された海外労働者厚生庁(Overseas Workers Welfare Administration)は、海外労働者とその家族への保険業務や社会・福祉サービス提供を行う。同庁のサービスを受けたい労働者は渡航時に手数料を払い、それが同庁のサービス提供の資金源になっている。

フィリピンの海外労働者に占める女性の割合が高まったのは、既述のごとく1980年代以降である。彼女らは家事労働、看護、娯楽の3分野に集中している。マルコス(Ferdinand Marcos)大統領(在位1965-86年)は「女性労働者は新しい世界秩序における新しいヒーローである。彼女らは地域経済、グローバル経済とフィリピン経済を調和させている」<sup>13</sup>と賞賛して、女性たちに海外での労働を呼びかけた。職種では、家事労働が中東諸国およびアジア諸国での需要の高まりと呼応して急増した。2004年の新規フィリピン人海外労働者(陸上)全体の約40%が、「家事労働およびその関連業務」である<sup>14</sup>。女性海外労働者の増加、特に、雇用主家庭での「住み込み」という見えにくく社会的に弱い立場である家事労働者の増加は、劣悪な労働条件や雇用主からの肉体的・性的虐待などの深刻な問題をも生み、海外労働者の福祉と権利の保護が急速に政府の課題として浮上した。このような状況下、シンガポールで起こった「コンテンプラシオン事件」は、海外労働者政策において大きな意味を持つ「95年法(Republic Act 8042: The Migrant Workers and Overseas

Filipinos Act of 1995)」が制定されるきっかけとなった。

1995年3月、シンガポールで38歳のフィリピン人家事労働者フロール・コンテンブラシオン(Flor Contemplacion)が、91年5月に起きた同じフィリピン人家事労働者とその雇い主の子どもの2人を殺害した罪で死刑に処せられた<sup>15</sup>。フィリピン国内で処刑直前に高まった冤罪の疑いや、当時のラモス(Fidel Ramos)大統領(在位1992-98年)の死刑延期願いを無視して刑が執行されたために、フィリピン国内では反シンガポール運動が爆発的に広がった。さらに、フィリピン国民は、海外労働者を十分に保護することも出来なかった政府を非難、関係者の更迭を要求した。この事態に政府は、海外フィリピン人保護のための政策諮問委員会を急遽発足させ、同時に、シンガポールへの家事労働者送出し禁止措置を取った。両国関係は一時急速に悪化したが、ラモス大統領は中間選挙を乗り切った96年には関係を改善、96年5月に在シンガポールのフィリピン大使館が新しいガイドラインを策定(これについては後述)、まもなく家事労働者送出し禁止措置は解除された。

諮問委員会の提言を受けて制定されたのが「95年法」である。この法は、①海外労働者の尊厳の保護、②海外労働者に対して適切な社会的・法的・経済的サービスを提供すること、③海外労働者が政府の意思決定過程へ参加すること、④海外労働者が海外雇用に関わる機関における代表権を保障されることを定め、さらに「経済成長を維持し、国家開発を達成する手段として海外雇用を奨励せず、国内の雇用を増やして富と開発の利益の公正な分配を図る」と明言したことで画期的な法とされたのである<sup>16</sup>。さらに、海外労働者保護のために、フィリピン人の集中する国にはフィリピン人労働者資料センター(Resource Center)を設置して、カウンセリングやモニタリングを行うことが定められた。この資料センターにはセイフハウスと呼ばれるシェルターも設置され、雇用者から逃げてきた家事労働者が保護されている<sup>17</sup>。東南アジアで資料センターが設置されているのは、シンガポールだけである。また、各国のフィリピン大使館には「労働担当官」が配置され、フィリピン人労働者の保護などに当たることになった。

この法が制定された直後から海外労働者は減少した。もっとも法の効果というよりも、経済が比較的順調に発展したこと(1995年のGDPは前年度比+4.8%、96年は+5.7%)であったことが主な理由である。しかしながら、97年のアジア経済危機によって一時解雇・失業者は全労働人口の30%にもものぼったために、海外労働者は再び増加、99年には史上最高の75万人を越え、以後も減少していない。

## 2 インドネシア

インドネシアの海外労働者送出し政策は、1970年代末に民間業者が中東向けに家事労働者として女性を送出す許可を政府に求めたことに始まる<sup>18</sup>。1980年代になると、民間の斡旋業者が多数のインドネシア女性を中東に主に家事労働者として送出すようになった。当時、フィリピンの海外雇用庁に相当するインドネシアの政府機関は、労働力・移住省が管轄する海外雇用センター（Center for Overseas Employment）であった。しかしながらこの頃は、インドネシア政府自体が自国民を海外に労働者として送出すことにはあまり熱心でなかったために、センターは民間の斡旋業者が海外労働者を送出す際のガイドライン（法的規制はない）を策定するだけで、実質的にはほとんど民間の業者が行っていた。

インドネシア政府が積極的に関与し始めるのは1990年代になってからで、人口2億人のインドネシアが低賃金の未熟練労働者送出しで優位に立ち、経済を少しでも好転させるためである。政府は、第6次五カ年計画（1995－99年）で海外労働者送出し目標を125万人に設定、民間斡旋業者を登録制とし、認可された業者による労働者のリクルート、派遣先の決定、渡航前トレーニングなどに全面的に協力することで、目標値を達成しようとした。さらに、97年のアジア経済危機で一時解雇・失業者が7%を超え、貧困ライン以下の生活を送る人々が人口の47%にのぼるという事態を受けて、第7次五カ年計画では海外労働者280万人、現在の第8次五カ年計画（2005－09年）では300万人という目標を掲げた<sup>19</sup>。このような政府の積極的な介入に加えて、フィリピン政府の「95年法」による海外労働者保護によって、フィリピン人労働者の賃金が上昇したこと、受入れ国のフィリピン大使館の監視が厳しくなったことのために、各国の斡旋業者は相対的に安価で監視の眼がほとんどないインドネシア人労働者などに切り替えるようになり、インドネシア人海外労働者は急増した（表2を参照のこと）。コンテンプラシオン死刑執行によってシンガポールとフィリピン関係が悪化した直後、シンガポールの斡旋業者協会はずでに5,000人以上のインドネシア人とスリランカ人の求職者と契約したことを発表している<sup>20</sup>。2006年に新規に送出した労働者は68万人、2006年末で海外に滞在しているインドネシア人労働者は29カ国、380万人に上っている<sup>21</sup>。

このように急増したインドネシア人海外労働者の特徴は、フィリピン同様に女性の比率が高いことである。女性労働者は常に全体の60%以上を占めて男性を上回り、2003年は全体の72.8%が女性であった。そして、その圧倒的多数が家事労働者で占められている<sup>22</sup>。インドネシア政府がようやく自国の労働者保護に重い腰を上げるようになったのは、やは

り家事労働者に対する性的、身体的虐待事件が頻繁に起こるようになったことである。1997年9月にシンガポールで起こったインドネシア人家事労働者の身体的虐待事件は、顔の形が変わるほどの激しい暴力を受けたことだけでなく、女性の実年齢が15歳であったにもかかわらず業者は19歳と偽って手続きを行ったことが明らかとなり、インドネシア世論は斡旋業者への取締りを強く求めるようになった<sup>23</sup>。また、2001年から02年にかけて、外国とりわけマレーシアの建設現場などで働くインドネシア人に対する扱いの酷さなどが相次いで報道されたことも、世論を刺激した<sup>24</sup>。

「インドネシア人海外労働者斡旋と保護に関する2004年法(Act of the Republic of Indonesia No.39 Year 2004 Concerning Placement and Protection of Indonesian Overseas Worker)」はフィリピンの「95年法」にあたるもので、民間の斡旋業者に一定以上の出資金と管理や運営の適切さを求め、違反した場合には罰則を科すことを定めた。さらに同法は、家事労働者として送出的女性(法には「個人に雇用される労働者」という表現になっている)にも一定の基準を設けた。すなわち、家事労働者として海外に渡る女性は21歳以上で9年以上の教育を修了した者であること、受入れ国の雇用主と雇用契約がないと出国できないこと、渡航前にオリエンテーションやトレーニングを受けること、受入れ国到着後に必ずインドネシア大使館や領事館に連絡をすること、などである。また、これまでの海外雇用センターに代わって、海外労働者派遣保護庁が2006年に新設され、送出す労働者の雇用契約手続き、民間の斡旋業者認定、海外雇用許可証の発行、海外労働者の保護や適切な経済的社会的サービスを行うことになった<sup>25</sup>。なお、海外での労働を希望するインドネシア人は政府に一定の手数料を支払うことが義務となり、それが渡航前オリエンテーションやトレーニングの費用に当てられ、また保護庁のサービス提供の資金源となっている。

しかしながら、インドネシア人女性の圧倒的多数が小学校しか修了しておらず、2002年で中等教育機関の入学者が小学校卒業生の60%<sup>26</sup>でしかない実態を考慮すると、同法は現実を反映していないこと、フィリピン政府は労働者を多く受入れている国の大使館に労働担当官を配置しているが、インドネシア政府はアジアではクアラルンプルと香港、中東ではリヤド他2都市にしか配置していないことなど、法はようやく整備されたものの海外労働者の送出しとその保護体制は「抜け穴」だらけだとされる<sup>27</sup>。また、渡航前オリエンテーションやトレーニングを民間の業者任せにしており、海外に送出的労働者に対して適切なアドバイスや情報がほとんど与えられていないことも批判されている<sup>28</sup>。確かに、

海外労働者のトレーニングセンターは全国に 36 カ所あるがすべて私立であり、なかには劣悪な環境でおぼろげなトレーニングやオリエンテーションしか行わないセンターも多いようである。また、政府に手数料(2007 年現在で US\$50)を払うことを避けるために届け出なしに渡航する労働者がかなりいるとされ、そのような労働者は全くトレーニングもオリエンテーションも受けておらず、トラブルが発生しやすいと言われている<sup>29</sup>。

### 第 3 章 最大の受入国シンガポール

シンガポールは、1970 年代から外国人労働者の必要性を認識してその受入れ政策を包括的に立案、実行したアジアで最初の国である。また、受け入れた外国人労働者の管理と規制、活用にもっとも成功している国でもある。それは、人材のみが資源というこの小さな都市国家では、外国人が就労することを受け入れるオープンな政策を採り入れなければ発展はないという考えに基づくものであり、強大な力を持つ政府による徹底した規制が面積の小ささとあいまって、外国人労働者の管理を可能にした。ここでは、シンガポールの受入れ政策をまず概観し、次に越境したフィリピン人やインドネシア人女性などで占められている家事労働者の受入れの実態を考察する。

#### 1 シンガポールの外国人労働者受入れ政策

シンガポールは独立の翌年の 1966 年には労働許可(Work Permit)制を導入、建設業や造船業で未熟練の単純労働に外国人労働者の雇用を認め、その後製造業にも拡大していった。もっともこの時期は外国人労働者の受入れは比較的自由で、特にマレーシア人であれば許可証の更新は容易であり、一定以上の技能水準や所得水準があれば永住許可を与えた。1980 年の統計によれば、外国人非居住者(労働者、留学生など)は 131,800 人であるが、そのうちの約 10 万人はマレーシア人である<sup>30</sup>。イギリス植民地時代のシンガポールは英領マラヤの一部であり、また単独の共和国として独立する以前の 2 年間シンガポールはマレーシアの 1 州であったために、あらゆる面でシンガポールとマレーシアは関係が蜜で、マレーシアは「伝統的地域 (traditional source)」として優遇されていたのである。なお、現在でもこの方針は変わらない。

外資導入の輸出指向型工業化政策が軌道に乗ったシンガポール経済は 1970 年代にほぼ完全雇用を達成し、労働力不足はきわめて深刻となった。1978 年からシンガポール政府はマ

レーシア人以外の外国人労働者の受入れを本格的に開始するのであるが、その基本方針は、高度な能力を持つ質の高い労働力は積極的に受入れ、未熟練・半熟練の単純労働力は必要最小限に抑えつつ、徐々に排除していくというものである。この方針の下、外国人労働者の受入れ体制は若干の変動を経て、現在では表 3 に示されるようなカテゴリーに分類されるようになった<sup>31</sup>。質の高い労働者には雇用許可証（Employment Pass）が与えられ、合法的に雇用を継続されている場合に一般的な退職年齢時までシンガポールで働くことが出来、家族を伴うことも認められ、また永住権の取得も容易である。1995 年から 99 年の間に約 13 万人が永住権を取り、市民権（国籍）取得者は 3 万 9,000 人であった。もっともその大半はシンガポール人との結婚で、雇用許可証保有者で永住権を取得した者はまだそれほど多くはない<sup>32</sup>。雇用許可証は業種と月給によって P1 パス、P2 パス、Q1 パスに分かれている。一方、雇用許可証の対象外となる建設分野、非建設分野（サービス業や製造業、海事分野など）、家事労働分野における単純労働者を対象とするのが労働許可で、期間は 2 年で更新は可能である。家族を伴うことは認められず、永住権の取得はできない。

労働許可証保有者の需給は、雇用上限率（Dependency Ceiling）と雇用税（Levy）の両制度を運用することでコントロールされている。雇用上限率とは、企業が雇用できる外国人労働者の人数をシンガポール従業員の数に基づいて制限するもので、業種によって異なる雇用率が設定されている。雇用税は、給与水準が外国人労働者よりも相対的に高い自国民の雇用を促進するためのもので、雇用する単純外国人労働者 1 人につき一定額の税金を毎月政府に支払わなければならない。その金額は業種によって異なる。政府は、経済の変動にしたがって雇用税を上下させ、単純外国人労働者の数を調整するのである。経済成長期には外国人労働者を活用して労働力不足を解消し、一方、景気後退期には外国人労働者が真っ先に解雇される。また、単純外国人労働者の雇用主は保証金を政府に納めなければならない。保証金は労働者契約を終了して帰国する際に雇用主に返還されるが、労働者が契約違反などを犯した場合には政府に没収される。なお、雇用許可証と労働許可証の大きな差を考慮して、2004 年に S パスが設けられた。これは中級レベルの技術者や専門知識を有するサービス業従事者などに与えられる<sup>33</sup>。

外国人労働者は、シンガポール人労働者と同様に雇用法（Employment Act）が適用される。労働許可証保有者の雇用主は、雇用法に明記されている労働時間や残業時間を遵守し、医療保険に加入し、さらに安全な労働環境の整備などに加え、労働者災害補償の提供の責任と、建設労働者については「安全性入門コース」を受けさせる責任を負う。さらに、彼

らの生活に責任を負い、適切な住居を提供しなくてはならない。しかしながら、家事労働者は労働時間や仕事の種類が各家庭によって異なるという理由で雇用法の適用外であり、労働時間や仕事の種類などの契約はそれぞれの雇用主との間の個人契約に委ねられている。2005年12月現在で、シンガポールで働く外国人労働者は67万人、雇用許可証保有者は6万5000人、Sパス保有者は2万5,000人、労働許可証保有者は58万人で、労働許可証保有者のうち建設分野12万5,000人、非建設分野6万5,000人、家事労働者16万人である<sup>34</sup>。実に、シンガポールの6世帯に1世帯の割合で家事労働者を雇用していることになる。この比率もまたアジアでは最大である。

表3 外国人労働者の就業許可の種類と条件(2005年12月)

	雇用許可			Sパス	労働許可
	P1パス	P2パス	Qパス		
月収(基本給)	S\$7,000以上	S\$3,500以上	S\$2,500以上	S\$1,800以上	S\$1,800以下
技能の程度	高度熟練労働者、専門職			中級レベルの技術者	非熟練・半熟練労働者
有効期間・更新	初回2年以下、更新後3年以下				2年、更新可
雇用税	適用なし			適用あり	適用あり
雇用上限率	適用なし			適用あり	適用あり
保証金	なし				1人当 S\$5,000
扶養家族パス	発給可			S\$2,500以上のみ発給可	不可

出典：人材開発省ホームページ <http://www.mom.gov.sg> を基に作成

(2006年12月19日参照)。

S\$=シンガポール・ドル、1シンガポール・ドルは約72円。

## 2 「移住労働の女性化」とシンガポール

シンガポールは1978年という早い時期に「外国人メイド計画 (Foreign Maid Scheme)」<sup>35</sup>を策定、外国人家事労働者の導入に踏み切った。それは、政府が深刻化しつつある労働力不足を解消するために、女性に教育を与えて彼女らを労働市場に積極的に動員しようと

したため、彼女らに代わって家事や育児、介護を担う家事労働者が必要となったのである。70年代以前のシンガポールでは、裕福な家庭にはアマ (amah) と呼ばれるシンガポール人のお手伝い女性がいたが、きつい家庭内労働の割には賃金の安いアマのなり手はもはや国内にはいなかった。政府は、公的育児・介護施設などの公的サービス充実ではなく、近隣諸国の相対的に貧しい国の女性にシンガポールの家庭内労働を担わせ、シンガポール女性の戸外労働を可能にしようとした。

もっともシンガポールでは誰でも家事労働者を雇用できるわけではなく、「既婚者で子どもがいる、もしくは年配の高齢者と生活を共にしている、一定以上の収入がある」ことが条件とされる<sup>36</sup>。つまり、国家が認める「家庭、もしくは家族像」を体現している者しか雇用できない。シンガポールでは「家庭」は国家の基本単位とされ、そこでは男性は家長、家事労働は「女性の仕事」と認識され、女性の多くもそれに異議を唱えない<sup>37</sup>。したがって、外国人家事労働者が女性に限定されていることや、男女がともに家事労働を担うことを奨励する政策を政府が採らないことに対して、ほとんど誰も異議を唱えないのである。これもまた、フィリピンやインドネシアで「移住労働の女性化」を進めた要因となった。

表4 シンガポール女性(15歳以上)の労働力化率 1966年—2000年 (単位: %)

年 年齢	1966	1974	1990	2000
15-24	31.3	55.6	76.7	40.0
25-34	23.6	39.9	76.2	86.2
35-44	20.3	26.1	62.5	60.8
45-54	22.3	19.8	43.6	53.0
55-64	21.2	15.0	19.2	24.0
全体	25.3	39.1	48.8	50.2

出典: Department of Statistics, *Singapore Yearbook of Statistics* 各年版より算出。

表4は、1966年(独立の翌年)からの女性の労働力化率をあらわしている。66年には女性全体の労働力化率は25.3%でしかなく、女性の多くが未だ家庭にとどまっていることを示している。だが、2000年には女性全体の半数以上が就労している。特に25-34歳と35-44歳の労働力化率の伸びは著しい。一方、15-24歳の労働力化率が1990年以降急激に下がっ

ているのは、高等教育を受ける女性が増加したためである。

1975年、国際婦人年を記念して開催された全国労働組合評議会主催のセミナーで、リー・クアンユー(Lee Kuan Yew)首相(当時)は女性の教育機会増大と経済進出を歓迎して、「女性であるという理由で人口の半分を教育せず、また活用しない社会に未来はない。(略)我々は女性に教育を与え、その能力を十分活用する」<sup>38</sup>と述べている。

さらに、1979年に開始された「第二次産業革命」は、男女を問わず労働者を大きくサービス産業に移行させた。この政策は、労働賃金の大幅賃上げを行って労働者に高技術習得の誘因を与え、かつ、経営側に生産性の引き上げと低技術・労働集約部門の近隣諸国への転出を奨励し、高技術・資本集約型の資本を誘致して産業構造の高度化を図るというものだったからである。また、1990年代に入ると知識・情報集約産業をも展開して、シンガポールをアジアの金融・サービスの一大センターとするという政策も打ち出された。シンガポール経済のサービス化はますます進行し、女性の労働力化率を高めることとなった。

このような状況下、「外国人メイド計画」によって近隣諸国からの家事労働者は急増した。1978年に約5,000人であった外国人家事労働者は87年に2万人、90年に5万人、97年に10万人、2005年には16万人にのぼった。国籍別ではフィリピン人が最も多く約8万4,000人、次いでインドネシア人約6万人、スリランカ人約1万2,000人、その他ミャンマー人などである<sup>39</sup>。彼女たちの越境の手続きは、ほとんどの場合、彼女らの本国およびシンガポールの斡旋業者を通して行われる。本国の業者は、まず、外国での家事労働を希望する女性を登録してシンガポールの業者にデータを送る。シンガポールの雇用主はデータの中から候補者1人を選んで「基本許可(In-Principle Approval)」を人材開発省から取得し、保証金S\$5,000を払う。業者は、その候補者のパスポート取得などの渡航手続きを代行して、シンガポールに連れて来る。雇用主は業者に渡航手続き代行や航空運賃などを含めた手数料を支払う<sup>40</sup>。このように、求職者は雇用主が決まるまでシンガポールに来ることが出来ない。それは、多くの非熟練労働者が求職を理由にシンガポールに滞在するのを防ぐためである。

では、大量の外国人家事労働者は、シンガポールの社会と国家に何をもたらしたのであろうか。また、政府は彼女らをどのように見ているのであろうか。

まず指摘すべきは、彼女らに対して「レイシズム」と呼んでもいいような一種の差別意識をシンガポール人が広範に持つようになったことであろう。すでに述べたように家事労働者は雇用法の適用外であるため、賃金や労働時間、休日、仕事の内容などについて雇用

表 5 国籍別の特徴、初任給の相場、休日数の目安

国籍	特徴	初任給	休日
フィリピン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育程度は中等教育程度と高く、英語が流暢</li> <li>・ 仕事を覚えるのが早い</li> <li>・ 自己主張が強いので、教えるのに苦勞する</li> </ul>	S\$300	月に4日
インドネシア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ よく働き、きつい仕事もする</li> <li>・ 英語をあまり理解しない</li> <li>・ ムスリムの場合には豚肉を扱えない</li> </ul>	S\$230	月に1日もしくは不要
スリランカ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仕事を覚えるのが遅い</li> <li>・ 英語をあまり理解しない</li> <li>・ 衛生に問題あり</li> </ul>	S\$200 ~220	不要
ミャンマー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 仕事を覚えるのが遅い</li> <li>・ (同郷の友人が少ないために孤独になり) 逃亡してしまう比率が最も高い</li> <li>・ 英語をあまり理解しない</li> </ul>	S\$250	月に1日もしくは不要

出典： *Straits Times*, 7 February, 1995 および 19 July, 1999.

主と個別の契約を結び、他の労働許可証保有者のように国籍を問わず一律に扱われることはない。表 5 は、初めて家事労働者を雇う人へのアドバイスとして、シンガポールの代表的英字紙が 1995 年と 99 年に掲載した記事の抜粋であるが、国籍によって異なるそのステレオタイプは、まさにシンガポール人が近隣の相対的に貧しい国から家事労働のために越境してきた女性たちをどのように見ているのかがうかがえる。なお、フィリピン人の待遇が比較的良いのは彼女らの教育程度がもっとも高く、英語に堪能であるためで、雇用主の中には子どもの英語力を向上させるためにフィリピン人を雇用するケースもある。フィリピンがアメリカの植民地支配を経験したことが待遇のよさの要因であるのは、皮肉なことである。さらに「95 年法」は彼女らの待遇をさらに向上させた。96 年、シンガポールのフィリピン大使館は斡旋業者へのガイドラインとして、毎週日曜日を休日とすること、初任給を S\$300 とすること、家事労働者の渡航費は雇用者が負担すること、契約終了時に帰国するときの渡航費も雇用者負担とすることなどを明示した<sup>41</sup>。初任給は 2005 年には S\$330~350 に上っている。一方で、インドネシア人他の初任給は 95 年と 2005 年で S\$20-30 しか上っていない。また、フィリピン政府は 2007 年 3 月 1 日から、家事労働者の最低賃金

を US\$ 400 にするよう各国政府に申し入れた。すでに台湾と香港は受け入れることを表明しているが、シンガポール政府は「家事労働者の賃金相場は市場が決めるものであり、賃金の決定は雇用主と家事労働者の契約に任せている」として、政府として受け入れないことを表明した<sup>42</sup>。しかし、フィリピン政府と業者の圧力を恐れて、フィリピン人家事労働者を解雇してインドネシア人やミャンマー人に切り替える雇用主も出てきている。フィリピン人労働者の待遇改善は、家事労働者全体の待遇改善には結びついていない。

さらに、政策として大量に導入してきたにもかかわらず、政府は彼女らをシンガポール社会と国家に対する一種の「脅威」と見なして管理と監視を強化していることである。

政府は、再三にわたって、外国人家事労働者がシンガポール人夫婦の離婚の大きな要因になっていることを発表、さらに斡旋業者からのアドバイスとして、家事労働者とのコミュニケーションはすべて妻が行い、夫や他の家庭内の男性はなるべく接触を避けること、彼女らに身だしなみに注意するよう促すこと、農村出身の地味な女性を雇うことなどを述べている<sup>43</sup>。ここから垣間見えるのは、政府は彼女らを、シンガポール人男性を誘惑し、家庭に脅威を与える存在、つまり家庭という国家の基本単位を破壊しかねない存在と見なしているのではないかということである。ゆえに、政府の彼女らに対する管理は他の労働許可保有者よりも厳しい。それはまず、家事労働者には半年毎に妊娠チェックがあり、妊娠がわかると相手が誰かは問われることなく、即帰国させられることである。さらに、「住み込み」が原則で、食事や医療費など家事労働者の生活に関わることすべては雇用主が提供しなければならないため、彼女らは雇用だけでなく異郷での生活基盤そのものすべてを雇用主に全面的に依存することになる。雇用主は、S\$5,000 の保証金を失いたくないために家事労働者の管理を厳しくしがちになり、家事労働者は常に雇用主の監視下に置かれることになる。休日にもかかわらず家事労働者を戸外に出さない雇用主も少なくないという<sup>44</sup>。

このような状況は、家事労働者への身体的・性的虐待を生みやすくする。虐待事件として警察が取り上げたケースは、1994 年が 105 件、97 年が 192 件であった<sup>45</sup>。98 年に刑法が改正され、「メイド虐待に対する罪」が追加、虐待者には重い懲役と罰金、鞭打ちが科されるようになってから件数は減少しているものの、2001 年の統計でも「9 日に 1 件の割合で虐待が起こっている」と報告されている<sup>46</sup>。また、高層の公共住宅から自殺と見られる転落死が後を絶たない。1999 年 1 月から 2003 年 6 月の間に 99 人の家事労働者が転落死、そのうち 39 人は事故、39 人は自殺と見られている（他は調査中）<sup>47</sup>。

さらに、外国人家事労働者がシンガポール女性に新たな、強いストレスをもたらしてい

ることも忘れてはならない。「メイド虐待に対する罪」で起訴された容疑者の 90%は家事労働者を雇用した家庭の主婦である<sup>48</sup>。彼女らは、家事労働者に仕事を教え、監督することが期待されているが、家族からのサポートはほとんどない。上述のように、政府は家族の男性メンバーはなるべく家事労働者と接触しないようアドバイスしている。自分の仕事と家事・育児に加えて、家事労働者監督というストレスを抱える彼女らは家事労働者に完璧な仕事を求め、それをこなせないとストレスが増加して虐待してしまうのではないかと考えられている。シンガポール政府人材雇用省によれば「外国人家事労働者は、家事労働の負担からシンガポール女性を解放することでシンガポール人女性を支援し、シンガポール経済と家族の快適な暮らしに貢献する」<sup>49</sup>ことになっているが、「家事・育児は女性の仕事」という性的役割分担意識を政府自らが公言し、家事労働の社会化がなされないままでは、シンガポール女性の快適な暮らしは遠いのもかもしれない。

#### 第4章 移住労働者コミュニティと支援 NGO

では、国境を越えた労働者たちは、自分たちを送出した祖国と受入れ国の間の条約や取決めもなく、唯一の国際条約「すべての移民労働者及び家族構成員の権利の保護に関する国際条約」による統一的な管理や保護もないなかで、どのように自らの安全を守っているのだろうか。それはまず彼ら・彼女ら自身の異郷でのコミュニティ作り、および受入れ社会の NGO などによる支援や保護である。ここでは、厳しい規制と管理の国であるシンガポールでのコミュニティと支援 NGO の活動を概観し、それらがシンガポールの国家や社会にどのような影響を与えているのかをも考察してみたい。

##### 1 移住労働者のコミュニティとネットワーク

すでに述べたように、シンガポール政府の外国人労働者に対する規制と管理はとても厳しい。外国人労働者は労働組合に加入する権利は有しているが、外国人労働者だけの労働組合を結成することは認められていない。また、シンガポールの労働組合には、権利要求などのアドボカシー活動は認められていない。雇用法の対象から除外されている家事労働者も労働組合に加入する権利はあるが、実質的には所属できる組合はない。

こうしたなか、送出しの歴史が相対的に長いフィリピン人は各地にフィリピン人コミュニティを形成し、独自のネットワークを構築している。そのベースとなっているのが、フ

フィリピン大使館の下にある海外フィリピン人協会 (the Filipino Overseas Workers Association)、及びカトリック教会である。

まず、シンガポールの海外フィリピン人協会が設立したバヤニハン・センター(Bayanihan Centre)を中心とするコミュニティを紹介する。このセンターは「95年法」を受けて、フィリピン政府がシンガポール政府に賃貸料を払って元小学校だった建物と敷地を借り上げて、98年に設立された。主要な活動は家事労働者のスキル・トレーニングで、この種のトレーニング・センターとしてはシンガポール最大である。コースは英語や華語、コンピューター、料理、介護・看護、洋裁、アロマセラピー、マッサージなど19種類が用意され、1つのコースは月2回(隔週日曜日)、6ヶ月から8ヶ月で修了する。2006年現在、19のコースそれぞれに20人から80人の受講生が、1コース当りS\$80から180を払って学んでいる。コースはフィリピン人のみならず、インドネシア人などすべての家事労働者に開かれていて、修了時には修了式も行われる。講師はコースを修了した人や、シンガポール人と結婚したフィリピン人、シンガポールの教育機関や企業で働いているフィリピン人(雇用許可証保持者)が、交通費のみのボランティアで引き受けている<sup>50</sup>。

特筆すべきは、コースの設定から受講生集め、講師依頼、電気や水道代も含めた管理費やコース運営費などの捻出のための寄付集めまで、すべてをボランティアのスタッフが行っていることで、毎週日曜日になるとスタッフやその家族、友人も含めて多くのフィリピン人がセンターに集まる。センターはしたがって、シンガポールで働くフィリピン人の情報交換の場、憩いの場ともなっているから、センター主催のスポーツ大会(フィリピン各地の出身地対抗ボーリング大会や卓球大会)やバーベキュー・パーティなども盛んに企画されている。この運営スタッフのほとんどもまた家事労働者を含めたフィリピン人であるが、シンガポール人も参加している。センターに集うフィリピン人たちは、フィリピン大使館に問題解決のための要求やクレームを付けたり、カウンセラーや病院などとの連絡を取ったりもしている。このようなセンターの様々な活動を通して、フィリピン人は個々人で職業上のスキルを習得するのみならず、管理や運営のノウハウを身に付け、互いの情報交換をも通して強固なネットワークを異郷の地で構築している。

他には、カトリック教会が運営するセンターがいくつかある。代表的なものは、フィリピン人宣教師の提案によって1998年に設立されたACMI(Archdiocesan Commission for Pastoral Care of Migrants & Itinerant People)トレーニング・センターであろう。英語、看護・介護、コンピューター、料理、洋裁、理容など7コースが4人の専任スタッフと100

人以上のボランティアによって行われる。受講者の国籍は問わないが、カトリック教会の中にオフィスとトレーニング・センターがあるために、ほとんどがフィリピン人である。これまでで約 400 人が修了証を手にした。受講生と修了者は、日曜日にはセンターに集まって、交流や情報交換を行い、強いネットワークを築き上げているようである。なお、教会のミサには、バヤニハン・センターはじめ他のセンターのスタッフも集まる。ACMI は、トレーニング・センターの他に、シンガポール政府の協力の下に雇用者と家事労働者間のトラブルの相談やカウンセラーや病院の紹介、建設現場の労働者に暖かい食事を届ける活動なども行っている<sup>51</sup>。

なお、シンガポール海外フィリピン人協会は、フィリピン人家事労働者がシンガポールの教育機関（カレッジなど）やコミュニティ・センターなどに所属するトレーニング・センターで各種コースを受講する場合には、受講料の補助を行っている。

フィリピン人以外のコミュニティやネットワーク作りでは、サルタン・モスク（Sultan Mosque）運営委員会が 2000 年に結成した An-Nisa（アラビア語で若い女性という意味）が挙げられよう。活動の中心はインドネシア人家事労働者を対象とする英語や裁縫、コーラン教室などのスキル・トレーニングである。「インドネシア人家事労働者はまぬけでのろま、だからいろんな問題を起こしやすい、というシンガポール人の一般的評価を少しでも変えていきたい」と創設に関わった委員会のメンバーは述べていた<sup>52</sup>。ただ、未だ規模が小さく、受講者も延べ 400 人余りと少ない。

シンガポールのインドネシア大使館でも、家事労働者のスキル・トレーニング、バタム島（シンガポールからフェリーで約 1 時間のインドネシア領）からのラジオ放送を使った情報提供、緊急ホットライン、シェルター提供を行っている<sup>53</sup>。大使館及びシンガポールのインドネシア人学校で行われるスキルトレーニングは受講料無料、隔週で英語と華語クラスを提供していて、これまで述べ 300－400 人が受講した。緊急ホットラインには 1 日約 150 本の電話がかかっており、そのほとんどは賃金の未払いと遅滞であるという。ただ、長期にわたる賃金未払いや虐待など深刻な事態の場合には、シェルターに滞在させて問題解決を図るといふ。シェルターには 20 人ほどが常時寝泊りしていて、彼女ら専用の食堂も用意されていた。ただ、シンガポールのインドネシア大使館には労働担当官は駐在していないために、一等書記官が中心となって対応に当たっている。労働担当官駐在は「考慮中」ということであった。

ほかにもいくつかモスクをベースにしたコミュニティ作りがなされてはいるが、フィリ

ピン人コミュニティとは比べものにならないくらい小さい。フィリピン人コミュニティが強固なものとなっているのは、第一に、送出しの歴史が相対的に長くて数も多く、95 年以降は本国政府の保護が手厚くなったこと、第二に、平均で中等教育修了以上という高い教育を受けて英語に堪能であるために、シンガポール人雇用者とのコミュニケーションが容易で、様々な情報にアクセスしやすいこと、第三に休日が月 4 日あって、コミュニティの活動に参加しやすいことなどが挙げられよう。また給与の相場が比較的高いフィリピン人のほとんどは、携帯電話を所有している<sup>54</sup>。雇用家庭の電話を借りることなくいつでも誰かと連絡を取り合えることは、彼女らの孤立を防ぎ、ネットワークの構築と維持に大きく役立っているといえよう。一方、インドネシア人やその他の家事労働者は英語を話すことが出来ず、また休日がほとんどないために同郷の友人や知人とも会う機会がなく、孤立しがちになるのである。自殺を含めて転落死したり、雇用主から虐待を受けたりする家事労働者は圧倒的にインドネシア人である。

## 2 支援 NGO

シンガポールの NGO 活動は、政府の厳しい規制と監視の下にあるために、きわめて低調である。NGO は、社会団体法(Societies Act)や相互扶助法(Mutual Benefits Organizations Act)などの団体法に基づく登録が義務つけられている。登録官は、団体が治安を乱したり、当初の目的から逸脱する行為を行っているときとみなした場合には、いつでも登録を取り消す権利を有している。さらに、登録を許可された団体でも、毎年の活動と財政報告が義務つけられている。政府はさらに、国内の団体が海外から献金や資金援助を受けることにも、厳しい監視を行っている。このため、NGO は海外の財団から資金提供を受けることが難しく、国内会員の会費や刊行物収入で運営しているために、運営は決して楽ではない。また純粋な社会奉仕活動を行っている NGO (慈善団体としての認定が必要) 以外は免税措置を受けられないので、海外からの資金援助も課税の対象となってしまう。このことも NGO の活動を萎えさせているといえよう<sup>55</sup>。

このような規制が厳しい状況にあっても、近年、国民の間には社会福祉や奉仕活動への関心は高まっており、慈善活動を行う NGO は少しずつ増えつつある。ただ、海外労働者の人権救済を行っていた「外国人のためのカトリック・センター(the Geylang Catholic Centre for Foreign Workers)」の宣教師や弁護士など関係者 16 人が 1987 年 5 月に治安維持法で逮捕・拘束、センターが閉鎖されてからは、行政への監視や自立的な立場から政府に対し

てアドボカシーを行うような NGO はほぼ皆無となっていた。このセンターは、1984 年に創設され、主に虐待された外国人労働者への避難場所の提供、相談受付からカウンセリングや法律相談を行うだけでなく、英語教室も開いていた。結成から閉鎖までの間に、500 件以上の様々な相談を受けていたといわれる<sup>56</sup>。センター閉鎖以来、外国人労働者の問題を取り上げる NGO もほぼ皆無となった。

しかしながら、1995 年 3 月の「コンテンプラシオン事件」は、既述のごとくフィリピンにとって海外労働者送出し政策の転換点になっただけでなく、シンガポール社会にも大きな衝撃を与えた。政府は、家事労働者の処遇が大きな国際問題となるだけでなく、シンガポールの対外イメージをも深く傷つけることを認識し、ACMI のような海外労働者支援を行うカトリック教会の活動を一転して許容し、協力するようになったのである。

もっとも、「コンテンプラシオン事件」だけがシンガポール政府の NGO に対する抑圧的な姿勢を変えたのではない。1990 年代後半、シンガポール政府は「活動的な市民社会」の創造を掲げ、NGO を含む市民団体の活動を支援する一方で、政府は国民生活にあまり介入しない姿勢に転換することを宣言した<sup>57</sup>。その背景には、世界的な人権や民主主義意識の高まりの中で、シンガポール政府の抑圧的な統治に対する批判が内外から起こっていること、高い教育を受けた国民の支持をこれまで通り与党に繋ぎとめるためには、国民との対話やその要求を受け入れることは欠かせないという認識があった。ACMI が結成された 98 年は、まさにこのような時期だったのである。

ACMI のようなスキル・トレーニングやカウンセリングにとどまらず、外国人労働者の処遇そのものを問題視する声も起こり始めている。2002 年 11 月に活動を始めた TWC2 (The Transient Workers Count Two) は、外国人労働者の権利保護を呼びかけるなどのアドボカシー活動を行う初めての NGO として注目される。TWC2 は、1999 年にシンガポールの市民社会を考えるアドホックの討論グループ TWC (The Working Committee of Civil Society) <sup>58</sup> に集った人々によって結成され、その精神を引き継ぐという意味で名称に Count Two を付けた。当初は、TWC 同様にアドホックの討論グループとしてスタートした TWC2 は、家事労働者の待遇改善、家事労働者と雇用主の契約に最低基準を設けることによる法的保護、さらに社会福祉施設の充実と男女の性的役割分担意識を変えることで、家事労働者に依存しないシンガポール社会の在り様を変えていくことという 3 つを掲げた。この目的の下、写真展、家事労働者を雇用している家庭の子どもたちが書いたエッセイコンテスト、雇用主と家事労働者のよりよい関係構築を目指すための小冊子<sup>59</sup>の作成、家事

労働者や斡旋業者、政府の人材開発省担当者も出席しての討論会やセミナー、「日曜日を休日に(“Sunday Off”)」を掲げたキャンペーンや啓発活動を、ACMI やいくつかの女性団体と協力して行った。また、これら活動の内容や成果を政府に報告するだけでなく、TWC2 は雇用者と家事労働者の契約に最低基準を設けることと盛り込んだ「家事労働者法 (Foreign Domestic Worker Act)」草案を政府に提案した<sup>60</sup>。草案は実を結ばなかったものの、このような TWC2 の活動は大きな注目を集め、「メイド問題」としてメディアも頻繁に報道するようになった。

TWC2 は 2005 年 8 月に、家事労働者だけでなく外国人労働者全体への支援を通して、雇用者と外国人労働者間に調和の取れた、互いに利益ある関係の構築を目指すという目的の下、NGO として正式に登録した。研究者でもある代表、常勤のスタッフ（シンガポール人と結婚したインドネシア人女性）1 人と、数多くのボランティアが活動を支えている。また、2006 年 12 月からは緊急ホットラインを開設、インドネシア語、タミル語、タガログ語を話せるボランティアが電話相談に当たっている。緊急ホットラインの開設には、シンガポールの財団から補助金を受けている。

シンガポール政府が 2004 年から家事労働者受入れ態勢を本格的に見直すようになったのも、TWC2 の活動が影響している。まず、斡旋業者を認可制とし、公正で道義的な経営を行っているか、シンガポールに関する正確な情報を外国人家事労働者に事前に伝えているか、スタッフの訓練は行き届いているかなどを 4 年ごとに審査することになった。また、家事労働者の条件を、入国時に 23 歳以上であること、および 8 年以上の教育を修了していることとし、雇用主とともにオリエンテーション (safety awareness course) 受講も義務付けた<sup>61</sup>。これらの多くは TWC2 が掲げていたことである。さらに、2006 年 9 月には、雇用主と家事労働者の契約に最低基準が設けられることになり、月 1 日以上の日を与えることや長期休暇（クリスマスなど）を与えること、給料日を明確にすることなどが定まった。もっとも、休日の代わりに日給を払うことを家事労働者が合意すれば休日は不要であり、雇用主の家族構成に見合った給与水準は最低基準契約に含まれていないことなどから、家事労働者の権利保護はまだ不十分であると批判されている<sup>62</sup>。

しかしながら、移住労働者をシンガポール社会に生きる「他者」として認め、その存在を前提としてシンガポール社会のあり方を模索していこうというシンガポール人の活動がようやく根付き始めたといえよう。同時に、TWC2 の緊急ホットラインにシンガポール国内の財団の助成が行われたように、変化を求める国民の活動によって政府の姿勢も少しずつ

つ変わりつつあるともいえようか。

## おわりに—東南アジアの移住労働者と人間の安全保障

1970年代以降の東南アジアにおける人の移動は、東南アジアの移民史において初めて越境する女性の数が男性を上回るという「移住労働の女性化」を大きな特徴としている。

本論文ではその実態を、主要な送出し国であるフィリピンとインドネシア、受入れ国であるシンガポールを事例として考察してきた。シンガポール政府は政策的にこれらの国の女性たちを家事労働者として導入しているにもかかわらず、彼女らの住居、食事、医療費など家事労働者に関するコストはすべて雇用主に負担させている。外国人家事労働者に安価な公共住宅を賃貸で提供してはどうかという意見が紙上などにたびたび出されるが<sup>63</sup>、政府はまったく応じていない。シンガポール政府にとっては、家事労働を社会化することに比べればコストは最低限で済むといえよう。「従来の」性的役割分担を改めることなく、外国人女性を家事労働者として導入することでシンガポール人女性の経済進出を加速させる政策を政府が採り続けるなら、今後も相対的に貧しい近隣の国々の女性が家事労働者として越境して来る状況は変わらないであろう。

また、フィリピン「95年法」によって、フィリピン人労働者の処遇に対して本国政府の監視の眼が厳しくなり、またフィリピン人労働者の賃金が上昇したために、インドネシアさらにはミャンマーやスリランカに家事労働者の供給先がシフトしつつある。安価で劣悪な条件の外国人家事労働者が相変わらず供給される構造そのものは、少々の待遇改善があったとしても変わらないといえよう。

東南アジアの移住労働者たちには、自分たちを送出した祖国と受入れ国の間の条約や取決めもなく、唯一の国際条約「すべての移民労働者及び家族構成員の権利の保護に関する国際条約」による統一的な管理や保護もない。結成から30年になるASEAN（東南アジア諸国連合）は、まだ域内の移住労働者を保護、管理する包括的な条約や規定を持たず、加盟各国それぞれの扱いに任せている。そのなかで、移住労働者は、彼ら・彼女らどうして強固なネットワークとコミュニティを作り上げ、また受入れ社会のNGOなどによる支援を受けながら、自らを守っているのが現状である。

経済格差の大きさを背景に、今後も東南アジア域内の移住労働者は増加しつづけるであろう。東南アジア諸国のほとんどすべてが加盟するASEANは「人間の安全保障」の視点

から移住労働者の保護や管理に取り組んでいかねばならない。そうでなければ、経済格差によって否応なく結びつけられた受入れ国と送出し国の人々の相互信頼は遠いのではあるまいか。

---

【注】

1 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』（朝日新聞社、2003年）81頁。

2 この条約については、Asian Migrant Centre, *Asian Migrant Yearbook 2002*, pp.22

3 EUの労働政策については、前田充康『EU拡大と労働問題』（日本労働研究機構、1998年）を参照。

4 POEA（海外雇用庁）ホームページ <http://www.poea.gov.ph/html/statistics.html>（2006年12月19日参照）。

5 Michael Ford, “Migrant Labour in Southeast Asia Country Study : Indonesia,” Project on Migrant Labour in Southeast Asia, Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p.8.

6 顔清滄『新馬華人社会史』（中国華僑出版公司、1991年）、9—10頁。

7 *Asian Migrant Yearbook 2004*, pp.291.

8 Supang Chantavanich & Andreas Genershausen, “Introduction: Research on Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia,” Supang Chantavanich eds, *Thai Migrant Workers in East and Southeast Asia 1996-1997* (Asia Research Center for Migration Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 1998), pp.3-4.

9 フィリピンの移住労働者については国際社会学者を中心に研究の蓄積がなされつつある。代表的な文献は、津田守編『国際移民労働者をめぐる国家・市民社会・エスニシティの比較研究：経済危機の中のアジア諸国における出稼ぎフィリピン人を素材として』平成11—13年度科研補助金成果報告書、2002年。小ヶ谷千穂「フィリピンの海外雇用政策—その推移と「海外労働者の女性化」を中心に」駒井洋・小井土彰宏編『移民政策の国際比較』（明石書店、2003年）、314—356頁。Joaquin L.Gonzalez III, *Philippine Labour Migration : Critical Dimensions of Public Policy* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1998). Maruja A. Asis, “Caring for the World: Filipino Domestic Workers Gone Global,” Shirlena Huang eds., *Asian Women as Transnational Domestic Workers* (Singapore: Marshall Cavendish, 2005).

10 POEA（海外雇用庁）ホームページ、同上アドレス（2006年12月19日参照）。

11 同上ホームページ。

12 *Manila Times*, 26 January, 2005.

13 Chin, Christine B.N., *In Service and Servitude: Foreign Female Domestic Workers and the Malaysian “Modernity” Project* (NY: Columbia University Press, 1998), pp.122.

14 POEA（海外雇用庁）ホームページ、同上アドレス。

15 *Straits Times Weekly Edition*, 18, 25 March, 8, 15, 22 April が事件の詳細および両国の対応を詳細に記している。

16 「95年法」全文は、Gonzalez, *Philippine Labour Migration*, pp.153-170。また、小ヶ谷「フィリピンの海外雇用政策」338—342頁に、法の骨子とその意義が考察されている。

17 2006年9月時点で55人が一時居住して、カウンセリングを受けるなどしている。在シンガポールフィリピン大使館労働アタッシュェからの聞き取りによる（2006年9月20日）。

18 Graena Hugo, “Indonesian International Domestic Workers: Contemporary Developments,” Huang eds., *Asian Women as Transnational Domestic Workers*, p.69.

19 *Asia Migrant Yearbook 1999*, p.125. 第8次計画は、インドネシア政府労働力・移住省の資料による。

- 
- <sup>20</sup> *Straits Times*, 11 May, 1995.
- <sup>21</sup> インドネシア政府労働力・移住省での聞き取りおよび労働力・移住省の資料による(2007年2月20日)。
- <sup>22</sup> Asian Migrant Centre, *Asian Migrant Yearbook 2004*, p.175. Elan Satriwan Sukamdi and Abdul Haris, "Impact of Remittances on the Indonesian Economy," Aris Amanta & Evi Nurvida Arifin ed., *International Migration in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), pp.144-146.
- <sup>23</sup> *Straits Times*, 23, 25 September, 1997.
- <sup>24</sup> マレーシアで働くインドネシア人の問題については、Joseph Liow, "Malaysia's Illegal Indonesian Migrant Labour Problem: In Search of Solutions," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.1(April 2003), pp.44-64.
- <sup>25</sup> Department of Manpower and Transmigration of the Republic of Indonesia, *Act of the Republic of Indonesia No.39 Year 2004 Concerning Placement and Protection of Indonesian Overseas Worker*.
- <sup>26</sup> ASEAN Secretariat, *ASEAN Statistical Pocketbook 2006*, p.7.
- <sup>27</sup> Hugo, "Indonesian International Domestic Workers: Contemporary Developments," p.83.
- <sup>28</sup> *Asian Migrant Yearbook 2004*, p.174.
- <sup>29</sup> Institute for Ecosoc Rights (インドネシア人移住労働者の問題に取り組んでいる NGO) スタッフからの聞き取り (2007年2月19日)。なお、この NGO はシンガポールでセミナーを開くなど活発な活動を行っている。
- <sup>30</sup> *Singapore Census of Population 1990: Demographic Characteristics*, p.2..
- <sup>31</sup> シンガポール人政府材開発省(Ministry of Manpower)ホームページ <http://www.mom.gov.sg> (2007年1月4日参照) より作成。
- <sup>32</sup> Diane K. Mauzy and R.S. Milne, *Singapore Politics Under the People's Action Party* (NY: Routledge, 2002), p.191.
- <sup>33</sup> 同上ホームページの S パス参照。 <http://www.mom.gov.sg/FAQs/SPass> (2007年1月4日参照)。
- <sup>34</sup> 家事労働者の数の多さを懸念してか、政府は全体の正確な人数や国籍別の統計を公表していない。数字は、*Straits Times*, 20 February, 2005、人材雇用省ホームページ <http://www.mom.gov.sg/ProceduresAndGuideliens/WorkPermit/ForEmployersofforeignDomessticWorkers/> (2006年9月9日参照)。
- <sup>35</sup> シンガポールでは「外国人メイド」という用語が一般的に使われる。人材開発省など政府の公式文章は近年ようやく「外国人家事労働者」に改められたが、マスメディアでは「メイド」が一般的である。本論文では、あくまでも契約労働者であるという意味から「外国人家事労働者」を使用する。
- <sup>36</sup> 「一定以上の収入」とは 2002 年で世帯月収 S\$約 3,500 である。なお、シンガポールの世帯平均月収は約 S\$2,500。ただ、未婚者であっても介護が必要な高齢者と生活を共にしている場合は、外国人家事労働者を雇用することが認められる。
- <sup>37</sup> 田村慶子「シンガポールにおけるジェンダーの主流化と NGO」田村慶子・織田由紀子編『東南アジアの NGO とジェンダー』(明石書店、2004年)、117-148頁。
- <sup>38</sup> Vivienne Wee, "The Ups and Downs of Women's Status in Singapore," *Commentary* (Journal of the National University of Singapore Society), Vol.7, No.2-3, December, 1987, p.9.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, 25 June, 2006.
- <sup>40</sup> Chew Kim Whatt, *Foreign Maids: The Complete Handbook for Employers and Maids Agencies* (Singapore: SNP Editors, 2004), p.107.
- <sup>41</sup> *Straits Times*, 16 May, 1996.
- <sup>42</sup> *Ibid.*, 22 February, 2007.

- 
- 43 例えば、*Straits Times*, 24 January, 1997, 9 January, 2001.
- 44 第4章で紹介するACMIでの聞き取りによる(2006年9月22日)。また、家事労働者に休日を認めないのは、「彼女らが休日に悪い仲間と交わらないようにするため」と述べた斡旋業者も報告されている。Anggraeni Dewi, *Dreamseekers: Indonesian Women as Domestic Workers in Asia* (Jakarta: Equinox Publishing, 2006) p.113.
- 45 *Straits Times*, 21 April, 1998.
- 46 *Ibid.*, 27 July, 2002.
- 47 *Ibid.*, 24 December, 2003.
- 48 *Ibid.*, 24 March, 2004.
- 49 注22の人材雇用省ホームページ。
- 50 バヤニハン・センターでの聞き取りによる(2006年9月6日)。なお、センターの中心スタッフは、20年以上シンガポールで家事労働者として働いている女性である。
- 51 ACMIでの聞き取りによる(2006年9月22日)。
- 52 *Straits Times*, 11 August, 2002.
- 53 シンガポール・インドネシア大使館での聞き取り、ならびにシェルター見学による(2007年2月21日)。
- 54 2006年現在シンガポールの携帯電話市場は、最も安いプリペイド式でS\$38、これにカード(40分程度会話ができる通常のカードで約S\$18)を差し込んで使用する。正式契約の携帯電話でも安価なものはS\$50、これに月々S\$45前後の利用料金契約を結ぶと200時間くらいの国内無料通話がサービスされる。
- 55 田村慶子「シンガポールにおけるジェンダーの主流化とNGO」129—131頁。
- 56 *Straits Times*, 27 May, 1987. Crisanta Sampang, *Maids in Singapore: The Serious, Quirky and Sometimes Absurd Life of a Domestic Worker* (Singapore: Times Editions, 2005) pp.98-100. 本書は、フィリピン人家事労働者が自らのシンガポールでの体験をまとめたもの。
- 57 Keiko T.Tamura, "The Emergence and Political Consciousness of the Middle Class in Singapore," *The Developing Economies* (June 2003), pp.184-200. Gillian Koh & Ooi Giok Ling, "Relationship between State and Civil Society in Singapore: Clarifying the Concepts, Assessing the Ground," Lee Hock Guan ed., *Civil Society in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), pp.167-197.
- 58 TWCの活動は、Constance Singam eds., *Building Social Space in Singapore: The Working Committee's Initiative in Civil Society Activism* (Singapore: Select Publishing, 2002)を参照。
- 59 "Mutual Respect: Building a Good Working Relationship with Your Domestic Worker"
- 60 TWC2スタッフからの聞き取り(2006年9月22日、2007年2月22日)、およびTWC2の活動や主張をまとめたJohn Gee & Elaine Ho ed., *Dignity Overdue* (Singapore: Select Publishing, 2006)を参照。
- 61 *Straits Times*, 19 May, 2002.
- 62 *Straits Times*, 16 September, 2006.
- 63 *Straits Times*, 3 September, 1997. Chew, *Foreign Maids: The Complete Handbook for Employers and Maids Agencies*, p.79.

南太平洋における地域的人間安全保障協力  
—沿岸漁業資源をめぐる地域協力を手がかりとして—

小柏 葉子

はじめに一南太平洋の「二つの海」

地球の表面積の約 30 パーセントを占める太平洋のうち、南太平洋と呼ばれる海域<sup>1)</sup>には、大きく分けて「二つの海」が存在していると言うことができる。一つは、「外海」であり、もう一つは「内海」である。サンゴ礁の外に広がる「外海」は、世界でも有数のマグロ漁場として知られる海域であり、太平洋島嶼諸国にとって大きな外貨収入をもたらす貴重な存在である。「外海」のマグロ資源に対して、1971年に成立した同地域の中核的地域機構である太平洋島嶼フォーラム(Pacific Islands Forum・旧名は南太平洋フォーラム South Pacific Forum)は、1979年に太平洋島嶼フォーラム漁業機関(Pacific Islands Forum Fisheries Agency・旧名は南太平洋フォーラム漁業機関 South Pacific Forum Fisheries Agency・F F A)を設立し、地域としてその管理にあたってきた。「外海」におけるマグロ漁は、もっぱら日本、台湾、韓国、アメリカといった遠洋漁業国によって行われており、F F Aの役割は、マグロ資源に関する情報の収集や分析を行うとともに、地域の利害を代表して遠洋漁業国と入漁条件を交渉するというものであった。すなわち、「外海」の遠洋漁業資源をめぐる地域協力は、域外国を主たる対象として展開されているものであり、そこに太平洋島嶼諸国の一般住民が関わる余地はほとんどなかったと言うことができる。

それに対し一方、サンゴ礁沿岸の「内海」は、太平洋島嶼諸国の一般住民、とりわけ沿岸部の村落コミュニティに居住する住民にとって、コミュニティの制度的、空間的一部として、日常生活の場として、食料と収入の供給源として、きわめて重要な意味を持つ存在であった。「内海」の沿岸漁業資源は、すなわち太平洋島嶼諸国に暮らす人々の「地域社会」、「環境」、「食料」、「経済」といった、国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告書』がいうところの「人間の安全保障」イシュー(国連開発計画、1994: 24・25)にまさに密接に関係するものだったと言えるであろう。

このような「内海」の沿岸漁業資源をめぐる、地域協力を展開している地域機構は、太平洋共同体(Pacific Community・旧名は南太平洋委員会 South Pacific Commission・

SPC) と太平洋地域環境計画 (Pacific Regional Environment Programme・旧名は南太平洋地域環境計画 South Pacific Regional Environment Programme・SPREP) の二つである。SPC は、1947年に成立した社会・経済分野での地域協力を活動の主目的とするものであり、一方、SPREP は、1980年に成立した環境分野での地域協力を主たる活動領域とするものであった。

本稿は、南太平洋の「内海」における沿岸漁業資源という、地域の人々の「人間の安全保障」に深く関わる 이슈をめぐって、SPC や SPREP といった地域機構によって地域協力がどのように展開されているのか、明らかにしていこうというものである。そしてそこからさらに、「人間の安全保障」をめぐる地域的な協力という文脈の中で、太平洋島嶼フォーラムが近年進めているグッド・ガバナンス (good governance) 構築に向けての試みについて検討を加え、沿岸漁業資源をめぐる地域協力がそこに示唆しているものを踏まえながら、南太平洋における地域的人間安全保障協力のあり方について考えることにしてみたい。

まず次では、南太平洋における沿岸漁業資源の状況について、概観するところから始めることにしよう。

## 1. 沿岸漁業資源をめぐる状況

南太平洋の沿岸漁業資源は、基本的に土地資源と同じく、親族集団を構成単位とした村落コミュニティが慣習的に共同所有しているものである。「世界でもっとも複雑なもの」の一つと形容される (Crocombe, 2001: 298) 「慣習的海洋保有」(customary marine tenure) と呼ばれるこの制度の下で、沿岸部の村落コミュニティに居住する住民は、かつてはもっぱら自給用の食料調達や儀式用の交換物、宴などのために沿岸漁業を行ってきた。こうした沿岸漁業は伝統的な信仰や習慣と分かちがたく結びついており、漁を行うことのできる時期、獲ることのできる漁業資源、漁の目的など、さまざまな不文律の規則がそれぞれの村落コミュニティにおいて定められていた (Samou, 1999:143)。たとえば、伝統的首長の死去後、禁漁期間を設けて葬儀の席に供するために漁業資源の回復を図る (Samou, 1999:143) といった沿岸漁業をめぐる村落コミュニティのこうした不文律の規則は、結果的に持続的な漁業資源の保護と管理に役立ってきたとすることができるであろう。

しかしながら、自給や儀式を主目的として行われてきた南太平洋の沿岸漁業は、やがて変化を遂げることになる。村落コミュニティ自身の人口増加や、都市化によって魚介類を購入する都市の「消費者」層が出現したことで、魚介類の需要が増し、沿岸海域で商業漁業が行われるようになったためである (Samou, 1999:145)。加えて、村落コミュニティに貨幣経済が浸透し、住民の間で現金収入に対する欲求が高まったことも、沿岸漁業の商業化を進展させる一因となった (Samou, 1999:145)。さらに、沿岸漁業資源がゲーム・フィッシングなどの遊漁業やダイビングなどの観光業の資源として、あるいはまた「外海」におけるマグロ漁の生餌として新たに用いられるようになったことで、村落コミュニティは、事業を操業する外部の事業主から、入漁料や権利金等の形で現金収入を得られるようになったのである (Hviding, 1997:129-130)。

こうした沿岸漁業をめぐる変化は、さまざまな問題を生み出すことになった。商業漁業では漁獲量をあげるため、それまでの手釣り糸やモリ、罟などに代わって、スピア・ガンやナイロンの釣り糸、時にはダイナマイトといった、より「効率的」な漁具が導入され、カヌーがモーターボートに置き換えられたことによって、漁業資源が過剰に採取されることが増え、しばしば資源の減少や枯渇を引き起こすことになった (ラムービデシ、1999: 128; Samou, 1999:144-145)。また、沿岸漁業資源から現金収入といった形で利益が得られるようになったことから、村落コミュニティの中で、ある特定の個人や家族が不均衡に利益配分を得ているといった不満が生まれ、住民相互間の争いが起きるようになった (World Bank, 1999:35)。沿岸漁業資源の利益配分をめぐることは、村落コミュニティと外部の事業主との間でも争いが発生した。ソロモン諸島やパプアニューギニアでは、マグロ漁やカツオ漁の生餌を獲るための入漁料の金額や配分をめぐることで、村落コミュニティと外部の事業主との間で論争や訴訟騒ぎが起こったことが報告されている (Hviding, 1997:129-130; 秋道、1999: 115)。

そして何より重大な問題となったのは、村落コミュニティによる「慣習的海洋保有」制度そのものが混乱をきたしたことであったとすることができる。それまで村落コミュニティ内で守られてきた沿岸漁業資源をめぐるさまざまな不文律の規則は、沿岸漁業の商業化の進展にともなって、ともすればないがしろにされがちになり、「慣習的海洋保有」のあり方を揺さぶることになった。巻き貝を採取できる期間を限定しようとした伝統的首長の試みが住民の現金収入に対するニーズの前に失敗に終わったヴァヌアツの事例 (South Pacific Regional Environment Programme and United Nations Development

Programme, 1992: 185) が示しているように、「慣習的海洋保有」制度は、村落コミュニティによってはほとんど実効力を持たなくなっていたのである。と同時にその一方で、「慣習的海洋保有」を自己利益に沿って「修正」し、利用しようとする動きも見られた。たとえば、ヴァヌアツやソロモン諸島の一部では、経済的利益のために、従来の境界を越えて拡大的に自らの「慣習的海洋保有」を主張する村落コミュニティが現れるようになった (Iwakiri and Ram, 1991: 16)。これは、往々にして他の村落コミュニティの「慣習的海洋保有」海域を「侵犯」することにつながり、沿岸漁業資源の利用に関して村落コミュニティ間に一定の秩序をもたらしていた「慣習的海洋保有」のあり方を大きく乱すことになったのである。

沿岸漁業資源をめぐる変化とそれにもなつて発生した問題に対し、太平洋島嶼諸国政府は、禁漁期の設定やダイナマイトなどを用いた破壊的漁法の禁止、村落コミュニティ住民以外の外部者に関する制限など、沿岸漁業資源の保護と管理、および利用に関して、さまざまな法的規則を設け、対処しようとしてきた。しかしながら、各国政府によるこうした沿岸漁業資源をめぐる法的規則の試みは、多くの場合、十分な成果をあげるにはいたらなかったとすることができる。

その最大の理由は、政府による沿岸漁業資源に関する法的規則が実効力に乏しかったためであった。政府による沿岸漁業資源に関する法的規則は、しばしば周知不足のために、村落コミュニティ住民の間に十分にいきわたらず、法的規則の存在そのものが知られていないことも珍しくなかった。これは、村落コミュニティが孤立した環境にあることが多く、政府による法的規則の周知徹底を図るのが難しいという地理的条件にもよるが (Cordonnery, 2003: 238)、それ以上に、法的規則の周知を図るための財政的、人的資源が政府に不足していたことをあげておかなければならないであろう。1998年から1999年にかけて行われた太平洋島嶼諸国の沿岸漁業資源管理に関する世界銀行の調査によれば、沿岸漁業資源管理に関して、過去10年間に政府の漁業担当部局要員の訪問を受けたのは、対象とした村落の約40パーセントにしかすぎなかったとされている (World Bank, 2000: 10)。

また、政府による沿岸漁業資源に関する法的規則が村落コミュニティ住民に周知されていた場合でも、往々にして、それらは複雑すぎて住民に理解されず、結果として遵守されないことが多々あった。たとえば、何月から何月までのある一定の期間を巻き貝の禁漁期間とする、といった政府の法的規則は、村落コミュニティ住民には理解しにくく、遵

守もされにくかったのである (World Bank, 2000:7)。

さらに、先にあげたように、政府には財政的、人的資源が不足しており、万一、密漁など、法的規則への違反があっても、取り締まることが困難だった点も、法的規則が有効に機能しなかった要因の一つとして指摘することができるであろう。政府が採取できる巻き貝の大きさを定めた法的規則を設けているにもかかわらず、それ以下の大きさの貝の販売がしばしば行われているヴァヌアツの事例 (South Pacific Regional Environment Programme and United Nations Development Programme, 1992: 185) などは、この典型例としてあげられよう。

最後に、政府による法的規則が伝統的慣習や習慣にそぐわず、村落コミュニティ住民に受け入れられなかった点をあげることができる。たとえば、カメの捕獲は、太平洋島嶼諸国で一般的に禁止されているが、カメが「もっとも権威ある魚介類」として伝統的首長に献上される習慣があったり、あるいはまた村落コミュニティ住民の間で「美味」とされていたことから、ほとんど遵守されなかったのである (Croccombe, 2001: 35; World Bank, 2000:7)。

以上のように、政府による沿岸漁業資源に関する法的規則は、実効性に乏しく、十分な成果をあげることではできなかったとすることができる。ただし、ここで注意しておかなければならないのは、だからといって従来の「慣習的海洋保有」が、それに代わるべき機能を果たしていたわけでは必ずしもなかった、という点である。すでに述べたように、「慣習的海洋保有」は、沿岸漁業をめぐる変化の中で混乱し、大きく揺らいでいた。すなわち、南太平洋の沿岸漁業資源をめぐるのは、村落コミュニティによる「慣習的海洋保有」と政府による法的規則の二つが並立する「ダブル・スタンダード」状態が存在し、なおかつ、そのそれぞれが問題を抱え、不完全にしか機能していなかったのである。

それでは、地域協力は、南太平洋の沿岸漁業資源をめぐる、どのように展開されているのであろうか。次節では、沿岸漁業資源をめぐる地域機構の活動に焦点を当て、検討していくことにしたい。

## 2. 沿岸漁業資源をめぐる地域協力

南太平洋では、沿岸漁業資源をめぐる、村落コミュニティによる「慣習的海洋保有」と政府による法的規則とが不完全に機能しながら、「ダブル・スタンダード」状態を形成し

できた。だが、こうした中で、「ダブル・スタンダード」状態の解消に向けて、新たな動きが見られるようになってきた。

その一つが、「コミュニティ基盤型管理」(community-based management)と呼ばれるものである。「コミュニティ基盤型管理」とは、「資源とその長期的な持続可能性に対して、コミュニティに責任とオーナーシップの意識を持つよう動員し、エンパワーすること」(SPC Coastal Fisheries Programme, 2007a)、すなわち、政府が一方向的に法的規則を課すのではなく、村落コミュニティ自身による主体的管理を奨励し、資源管理を行っていかうというものであった。「コミュニティ基盤型管理」では、村落コミュニティ自らが主体的に管理を行うことから、政府の法的規則では達成できないコミュニティにおける沿岸漁業資源管理の周知と理解、および違反に対する監視と遵守の履行が期待されたのである。

だが、「コミュニティ基盤型管理」には、いくつかの問題点が存在していた。その第一は、内部を対象とした沿岸漁業資源管理に対する村落コミュニティ自身の意識の希薄さである。村落コミュニティは、住民以外の外部者に対しては、沿岸海域からの排除といった措置をとったものの、内部の住民に対しては、漁業資源の過剰採取の禁止などの制限を一切設けないことも少なくなかったのである (World Bank, 2000:15)。

第二は、村落コミュニティの問題対処能力には限界があった点である。軍事施設や木材伐採場、観光リゾートなどの近くで発生した魚毒、住民以外の外部者による密漁、「慣習的海洋保有」海域の境界をめぐる村落コミュニティ間の争いといった対外的な問題に対し、村落コミュニティのみで対処にあたらうとするのは困難であった。また、村落コミュニティには、「慣習的海洋保有」下で培われてきた沿岸漁業資源管理に関する慣習的な知識とノウハウの蓄積がある一方で、漁業資源の生態システムや新技術の影響を評価するに必要とされる技能や専門的知識は不足していた (Crocombe, 2001: 81; Iwakiri and Ram, 1991: 2, 18)。

第三は、村落コミュニティによる「慣習的海洋保有」と政府による法的規則との整合性に関する問題である。村落コミュニティがそれぞれの「慣習的海洋保有」に基づいた沿岸漁業資源管理を主体的に行う際、それが政府による法的規則と照らし合わせて矛盾や違反しないのか、が問題になったのである (World Bank, 2000:15)。たとえば、ヴァヌアツでは、争いを慣習的解決方法にのっとりて処理する島裁判所 (Island Court) が設置されていたが、島裁判所法令 (Island Court Act) は伝統的首長による慣習的処罰行為を認

知していなかったため (Cordonnery, 2003: 244)、伝統的首長が「慣習的海洋保有」に基づいて沿岸漁業をめぐる村落コミュニティのトラブル処理に当たる場合、混乱が生じることになった。

こうした「コミュニティ基盤型管理」のかかえる問題点を踏まえて発展してきたのが、「共同管理」(co-management) という考え方である。「共同管理」は、「政府が技術的なアドバイスの調整役、供給役を果たし、コミュニティが伝統的、慣習的習慣に基づくプロセスを掌る」(Cordonnery, 2003:246) という、政府と村落コミュニティとが別個に活動するのではなく、それぞれの役割を担いながら、政府による法的規則と村落コミュニティによる「慣習的海洋保有」との有機的な連携を図り、両者共同で資源管理を行っていくことを明確にしたものであった。

沿岸漁業資源をめぐるこのような「共同管理」の新たな動きの中で地域協力を展開しているのが、SPC、およびSPREPの二つの地域機構である。SPCでは、海洋資源部 (Marine Resource Division) の中の沿岸漁業プログラム (Coastal Fisheries Programme) が中心となって、またSPREPでは総合的沿岸管理 (integrated coastal management) という観点から、沿岸漁業資源の管理に取り組んでいる。この二つの地域機構による沿岸漁業資源をめぐる地域協力は、SPREPが沿岸漁業を全体的な沿岸の管理という文脈でとらえているのに対し、SPCは両者を切り離して考えているという違いは存在するが (SPC Coastal Fisheries Programme, 2007b)、単に一カ国の海域にとどまらず、南太平洋の地域的規模において沿岸漁業資源をめぐる活動を展開している点で共通していると言えよう。

SPCとSPREPによる沿岸漁業資源をめぐる地域協力からは、いくつかの特徴点を抽出することができる。第一は、地域機構が政府、村落コミュニティ双方に沿岸漁業資源に関する専門的知識や情報、技術の提供といった支援を与えている点である。本来、「共同管理」では、政府が村落コミュニティに対し技術的なアドバイスの調整や供給を行う、とされている。しかしながら、実際は、政府自身に沿岸漁業資源に関する専門的知識や情報、技術の蓄積がない場合も少なくない。地域機構は、そうした政府に対し、担当者向けの訓練コースやワークショップの開催、データベースの構築と情報の提供といった支援を行っているのである。同時に、地域機構は、専門的知識や情報、技術の蓄積途上にあり、また資金も不足しがちな政府に代わって、村落コミュニティに対しても、直接支援を行っている。その例として、SPCが行っている村落コミュニティの住民を対象とした漁

業技術に関する一連のワークショップや、コミュニティーによる沿岸漁業資源の管理に関してまとめたマニュアルの配布などをあげることができるであろう（SPC Coastal Fisheries Programme, 2007c）。

第二にあげられるのは、地域機構が各国政府の沿岸漁業政策に対して、一定程度の監視的役割を果たしている点である。太平洋島嶼諸国では、森林伐採をめぐる、政治家や官僚の汚職が大きな問題としてつとに注目を集めたが<sup>2)</sup>、沿岸漁業資源に関しても例外ではなかった。パプアニューギニアでは、1980年代から1990年代にかけて、政治家や官僚の収賄によって、エビ漁を行う日本資本の企業に対し、操業許可が乱発されたことがあった（Connell, 1997: 98）。こうした政府による、いわゆるグッド・ガバナンスの欠如に対して、地域機構は、訓練コースやワークショップなどを通じて、各国レベルでの沿岸漁業資源管理に関する枠組みの整備を働きかけるとともに、村落コミュニティーのレベルでは、資源に対するオーナーシップ意識の啓発を促すことで、村落コミュニティーが「共同管理」の名の下に、政府のガバナンスの欠如による不利益をこうむらないよう図っているのである。たとえば、サンゴ礁のモニタリングに関する SPREP の活動（Cordonnery, 2003: 241）は、これにあてはまるものと言える。

第三点目は、地域機構が政府や村落コミュニティーをはじめとする、沿岸漁業資源に関するさまざまなアクター間の調整役を務めている点である。「共同管理」では、政府や村落コミュニティー以外にも、国際機関などの援助ドナーやNGO、大学、研究機関といったさまざまなアクターが、資金や専門的知識、技術の提供の面で関わってくる。こうした諸アクター間の調整を積極的に行っているのが、地域機構なのである。SPCがオーストラリア政府、およびニュージーランド政府から資金援助を受け、カナダ政府の資金援助によって設けられた南太平洋大学（University of the South Pacific）の収穫後漁業開発プロジェクトと共同で、国際海洋研究所（International Ocean Institute）の資金援助を受けた南太平洋のNGOである漁業女性ネットワーク（Women in Fisheries Network）からの協力を得ながら実施した、村落コミュニティーの女性や村落コミュニティーに関わる活動に携わっている女性を対象とした沿岸漁業に関する訓練プログラムなどは、その好例と言えるであろう（SPC Coastal Fisheries Programme, 2007d）。

第四点目は、沿岸漁業資源の「共同管理」について、地域機構がそれを一カ国の経験にとどめず、地域として共有することで、地域的なネットワークの形成を図っている点である。南太平洋で政府と村落コミュニティーによる沿岸漁業資源の「共同管理」の成功例と

してしばしば引き合いに出されるのは、サモアの事例である。サモアでは、1997年から、漁業エクステンション・プログラムという計画の下、村落コミュニティによる独自の沿岸漁業管理計画の開発と履行に対し、漁業局が要員の派遣による支援を開始した。村落コミュニティでは、漁業局の助言を受けながら、伝統的首長によって構成されるフォノ（fono）と呼ばれる合議体が、それぞれ「慣習的海洋保有」に基づいた独自の沿岸漁業管理計画を策定するとともに、それを村の条例という形で法的に効力のあるものとした（World Bank, 2000:10; Cordonnery, 2003: 244-245）。こうした村の条例は、農林水産省の局長による署名を経て、最終的には政府の立法議会に上程された（Cordonnery, 2003: 245）。

村落コミュニティ自らが「慣習的海洋保有」に基づきながら策定し履行する、法的にも裏打ちされたサモアの沿岸漁業管理計画の事例は、「慣習的オーナーシップに基づいた資源管理におけるコミュニティ参加」の成功例とされたが、同時に、サモアの事例を、たとえばメラネシア諸国のように、サモアに比べて文化的、言語的に多様であり、かつ伝統的首長制および伝統的首長の決定や権威の議論が侵食されつつあるところに移植するのは、付加的な困難を伴うとされた（Cordonnery, 2003:245- 246）。確かに、サモアの事例を他の太平洋島嶼諸国に単純にあてはめることはできないが、このようなある特定の国での経験を地域全体で共有、蓄積し、太平洋島嶼諸国それぞれの状況に応じて発展させ、沿岸漁業資源の「共同管理」に関する地域的なネットワークを形成していこうとする SPC や SPREP の活動は、一政府ではなしえない、まさに地域機構ならではのものと言うことができよう。

上記であげた SPC と SPREP による南太平洋の沿岸漁業資源をめぐる地域協力の特徴点から明らかになってくることは、地域機構が、地域協力の中に、政府のみならず、村落コミュニティもステークホルダーとして位置づけている、ということである。SPC や SPREP といった地域機構によって担われた南太平洋の地域協力は、本来的には、地域機構の構成国である地域の政府による「政府間協力」というべきものである。しかしながら、沿岸漁業資源というイシューをめぐることは、すでにみてきたように、試行錯誤を経て、「共同管理」へと向かう流れの中で、当事者たる村落コミュニティの存在をそこに欠かすことはできなかった。こうして沿岸漁業資源をめぐる地域協力では、村落コミュニティをその中に組み入れた、「政府間協力」を超える地域協力が展開されていくことになったのである。

このような沿岸漁業資源をめぐる地域協力は、地域的人間安全保障協力の一つのあり方とすることができるが、同じくこの地域では、地域的人間安全保障協力の試みとして、太平洋島嶼フォーラムによって、グッド・ガバナンスの構築が進められている。次では、この太平洋島嶼フォーラムによる試みについてとりあげ、みていくことにしよう。

### 3. グッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力

太平洋島嶼諸国では、2000年以降、フィジーやソロモン諸島でのクーデター、トンガでの暴動など、紛争が相次いだ。その背景には、さまざまな要因があると考えられるが、経済格差や政治的権利といった「人間の安全保障」がそこに深く関わっていたことは間違いない。そして、こうした紛争は、とりわけメラネシア諸国の場合、エスニック・グループを当事者として発生してきた。その代表例は、ソロモン諸島である。

ソロモン諸島では、首都のあるガダルカナル島に戦後移住してきたマライタ島出身者に対し、土地を占拠され、雇用も独占されてきたとして不満を募らせた地元ガダルカナル島民が、1998年末に武装勢力を結成してマライタ島出身者を襲撃したことから、紛争が始まった。そして2000年6月には、紛争で被害を受けたマライタ島出身者に対する補償を拒否した政府に対し、マライタ島出身者からなる武装勢力がクーデターを起こし、政権を転覆させるという事態にまで発展した。同年10月、オーストラリアとニュージーランドの調停によって、紛争当事者間で和平協定が締結されたものの、武装解除は進まず、武装勢力による略奪や殺人の横行によって、治安は悪化の一途をたどった。加えて、ソロモン諸島政府が紛争被害者に対し、賠償金の支払いを自己申告に基づいて乱脈に行ったため、財政は破綻状態に陥り、住民に対する基本的サービスに支障をきたすことになった。2003年7月、ついに太平洋島嶼フォーラムは、ソロモン諸島政府の要請を受け、オーストラリア主導による地域的武力介入に踏み切り、ソロモン諸島の治安の回復を図るとともに、介入を統括するソロモン諸島地域支援団（Regional Assistance Mission to Solomon Islands）を派遣するという行動をとった<sup>3)</sup>。

太平洋島嶼フォーラムは、上記のような紛争当事国への直接的な介入を行う一方、こうした紛争への対応の一環として、「下から」のグッド・ガバナンス構築を推進してきた。太平洋島嶼諸国では、政府にグッド・ガバナンスが欠如しているため、「人間の安全保障」が実現できず、それがエスニック・グループの存在と結びついて紛争を招いているのであり、

地域的な「市民社会」を形成することによって、「下から」のグッド・ガバナンス構築を図り、政府に対してグッド・ガバナンス履行に向けた圧力を加え、「人間の安全保障」の実現と紛争の防止につなげていこうというのが、その狙いであったと言える。

太平洋島嶼フォーラムによる「下から」のグッド・ガバナンス構築を目的とした地域的な「市民社会」形成の試みは、2000年11月の「フォーラム事務局と非政府組織（NGO）との政策協議枠組み」（Forum Secretariat and Non-Government Organisations Policy Consultation Framework）の採択によって本格的に始められる。「フォーラム事務局と非政府組織との政策協議枠組み」では、「NGO」が「市民社会」と「実業界」の2つのグループに分けられ、それぞれのグループごとに年に一度の太平洋島嶼フォーラム事務局との政策協議の場が設けられ、太平洋島嶼フォーラムの政策課題に関する情報が提供されるとともに、関連する太平洋島嶼フォーラムの部門別会議へのオブザーバー参加も認められていた（Forum Secretariat 2000）。

さらに2002年11月には、「フォーラム事務局と非政府組織との政策協議枠組み」は、「太平洋地域非国家的行為体との契約枠組み」（Framework for Engagement with Pacific Regional Non-State Actors）という新たな枠組みに改められることになる。「太平洋地域非国家的行為体との契約枠組み」では、協議相手が「非国家的行為体」と定められ、太平洋島嶼フォーラム事務局との協議の場も年二度に増やされ、また太平洋島嶼フォーラムの政策形成のための情報報告書を作成する中心グループや、地域機構によって構成される太平洋地域機構協議会（Council of Regional Organisations in the Pacific）<sup>4)</sup>の作業部会会議への「非国家的行為体」の参加が認められるなど、地域機構が担う地域協力への「非国家的行為体」の関与の度合いが、よりいっそう高められていた（Forum Secretariat 2002）。

「太平洋地域非国家的行為体との契約枠組み」に基づいて、太平洋島嶼フォーラムは、2004年10月から、11の「非国家的行為体」との間で、太平洋島嶼フォーラムの将来目標を実現するためのパシフィック・プラン（Pacific Plan）に関する協議を開始する（Forum Secretariat 2004）。さらに、翌2005年4月には、半年間という限定的な期間ではあったが、「市民社会組織」とのリエゾン役として、太平洋島嶼フォーラム成立以来初めて、「市民社会」の代表を太平洋島嶼フォーラム事務局にパシフィック・プラン局の契約職員として迎え入れた（Forum Secretariat 2005）。

太平洋島嶼フォーラムによるこうした試みは、すなわち、「非国家的行為体」を横断的に結びつけた地域的な「市民社会」を形成し、それを地域協力の中に組み入れていこうとい

うものであった。これは裏返して言えば、地域的な「市民社会」を構成するのは、「非国家的行為体」ということになるが、それでは太平洋島嶼フォーラムの言う「非国家的行為体」とは、いかなるものを指していたのだろうか。

太平洋島嶼フォーラムが「太平洋地域非国家的行為体との契約枠組み」の中で「非国家的行為体」の基準として示していたのは、1) 合法的に設立された非営利組織、2) 民主的に選出された団体によって治められている、3) 透明性のある政策方式化と管理プロセスを有している、4) 持続可能な発展のいくぶんかの、あるいはすべての面に関わる政策を方式化し、提唱し、履行することに焦点をあてている、5) 人権、文化、ジェンダーの平等を尊重する目的、政策、活動、6) 太平洋に地域的焦点を当て、フォーラム島嶼諸国から集まったメンバーシップを有し、一カ国、あるいはそれ以上のフォーラム島嶼諸国において合法的に設立されている、7) 国連システム、EU、ACP グループ、英連邦事務局によって正式に認知された国際的非国家的行為体の太平洋地域支部、というものだった (Forum Secretariat 2002) <sup>5)</sup>。すなわち、「非国家的行為体」とは、合法的に設立され、民主的に運営され、太平洋島嶼諸国の持続可能な発展や人権といった 이슈を扱い、太平洋島嶼諸国の住民をメンバーとし、太平洋島嶼諸国を活動場所とする団体だったと言える。

注目すべきは、こうした「非国家的行為体」によって構成される地域的な「市民社会」は、村落コミュニティの対極にあるものだった、という点である。村落コミュニティは、地域的な「市民社会」とは異なり、法的に裏打ちされない慣習の上に成り立ち、民主的な選出方法によらない伝統的首長をいただき、持続可能な発展や人権といった普遍的イシューよりも、自分たちの身の回りの日常生活の問題に関心をいただき、その活動も村落コミュニティを範囲としたものであり、太平洋島嶼諸国全般にわたる広がりを持つものではなかった。そうした村落コミュニティは、太平洋島嶼フォーラムが進める「下から」のグッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力において、担い手とはなりえないものだったのである。

太平洋島嶼フォーラムによるグッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力は、地域機構を構成する地域の政府によってなされる従来の「政府間協力」を超える地域協力を目指していた点では、SPC や SPREP による沿岸漁業資源をめぐる地域協力と共通するものがあった。しかしながら、何をその地域協力における担い手とみなしているか、という点については、大きな違いが存在していた。最後に、こうしたグッド・ガバナンス構築をめぐる地

域協力に対し、沿岸漁業資源をめぐる地域協力がどのような示唆を与えうるのかを明らかにし、この地域における地域的人間安全保障協力とは、いかなるものであるべきなのか、考察して終わることにしたい。

#### 4. 南太平洋における地域的人間安全保障協力に向けて

冒頭で述べたように、地域的人間安全保障協力は、地域の人々の「人間の安全保障」を実現することを目的に展開されている地域協力である。そこで重要なのは、当事者である地域の人々の存在であり、SPC と SPREP は、村落コミュニティを担い手の一環として位置づけ、沿岸漁業資源をめぐる地域協力を展開してきた。それに対し一方、太平洋島嶼フォーラムは、「非国家的行為体」からなる地域的な「市民社会」を担い手とみなし、「下から」のグッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力を進めてきた。ここで再度、指摘しておきたいのは、太平洋島嶼フォーラムによるグッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力では、地域的な「市民社会」の対極にある村落コミュニティは、地域協力の担い手とはみなされていなかった、という点である。むしろ、村落コミュニティは、地域的な「市民社会」の形成にとって、障害となるものとして理解されていたと言えよう。

そもそも、個人主義や伝統的首長への批判を妨げる村落コミュニティの存在は、民主主義を依然として「外来の概念」にとどめおき、太平洋島嶼諸国における「市民社会」の形成を著しく阻害するものと考えられた (Saldanha, 2004:35-36)。ゆえに、とりわけ人口の大半が村落部に暮らすメラネシアでは、「市民社会」の基準にみあうようなものは社会にほとんど存在しない、とされた (Regan, 2003: 321)。メラネシアにおける「発展した」市民社会の出現は、伝統的社会を代価として起こりうる (Regan, 2003: 321)、すなわち「市民社会」の形成には、村落コミュニティの退場が必要である、とみなされたのである。

しかしながら、村落コミュニティを「市民社会」と相反するものとして二者択一的にとらえ、グッド・ガバナンスの担い手とはなりえないとする見方に対し、太平洋島嶼諸国の NGO や教会、女性団体などで活動する現地の関係者からは、異なった見方が提示されていることを看過してはならないであろう。2003年から2004年にかけて、ラジオ・オーストラリアが放送した「太平洋のガバナンス」と題するシリーズ番組の中で、太平洋島嶼諸国の現地の関係者が口々に指摘したのは、南太平洋の村落コミュニティでは、資源管

理や伝統的首長による決定など、独自のグッド・ガバナンスが行われてきた、ということであった (Radio Australia, 2004a; 2004b)。南太平洋には、「市民社会」を担い手とするグッド・ガバナンスとは異なる、村落コミュニティを担い手とした、いわゆる「土着ガバナンス」(indigenous governance) が存在する、というのが、その主張するところだったと言えよう。

確かに、グッド・ガバナンスの担い手を「市民社会」に限定するのではなく、「土着ガバナンス」の存在に注目し、その担い手としての村落コミュニティの役割を評価することは、南太平洋の地域的文脈により即した地域的人間安全保障協力のあり方とすることができるであろう。ただし、その場合、留意しなければならないのは、村落コミュニティによって担われる「土着ガバナンス」が「伝統の踏襲」を意味するものであってはならない、ということである。この点において、沿岸漁業資源をめぐる地域協力から得られる示唆は意味深い。

ヒディング (Edvard Hviding) が指摘するように、太平洋の「慣習的海洋保有」は、「慣習法」に基づいた「伝統的資源管理」のシステムとして言及されるが、これは伝統が静的、堅固で不変ということの意味しているわけではない。むしろ、伝統は、土着の人々の急速に変化している世界に存在し、現地の歴史と経験に強く根ざした知識とルールシステムのシステムであるとともに、変わりゆく社会的、政治的、経済的、あるいは生態的状况に適応する柔軟性を持っているのである (Hviding, 1997: 138)。すなわち、沿岸漁業資源をめぐる地域協力の中で、村落コミュニティによって行われている「慣習的海洋保有」は、旧来のものそのままではない。それは、すでに見てきたように、さまざまな変化を経ながら、新たに「共同管理」の一環として「再構築」されたものなのである。グッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力の中で、村落コミュニティによって担われる「土着ガバナンス」にも、それを「伝統」として守っていくのではなく、その時々の変化に対応した新たな「土着ガバナンス」を作り出していくことが求められるのである。

本稿では、地域的人間安全保障協力としての南太平洋の沿岸漁業資源をめぐる地域協力がいかに展開されているのかを解明し、それが同じく地域的人間安全保障協力であるグッド・ガバナンス構築をめぐる地域協力にいかなる示唆をもたらしうるのか考察した。そこから導き出せるのは、この地域における地域的人間安全保障協力には、村落コミュニティを担い手として位置づけ、そしてその固有のシステムを「慣習」や「伝統」として排除するのではなく、状況の変化の中で新たに「再構築」して、柔軟に取り込んでいくことが

必要とされる、ということであった。この地域のそうした地域的人間安全保障協力のあり方にとって、南太平洋の沿岸漁業資源をめぐる地域協力は、一つの具体的なモデルを示しているとともに、地域固有の文脈に基づきながら、そこで暮らす人々の「人間の安全保障」の実現を図っていこうとする試みとして、きわめて興味深い事例を提供していると言えるであろう。

---

1) 地理的な意味で言えば、赤道より南が南太平洋と呼ばれる海域である。しかしながら、通常、南太平洋を冠する地域的枠組みは、地理的には北太平洋に位置するミクロネシア諸島も含めている場合がほとんどである。本稿もそれに従い、南太平洋をミクロネシア諸島も含めた太平洋諸島海域を指すこととしておく。

2) 小柏葉子「オセアニアにおける資源管理紛争と地域協力—漁業資源・森林資源をめぐる—」小柏葉子編『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』（IPSHU研究報告シリーズ No.35）広島大学平和科学研究センター、2005年、140-145ページ、を参照のこと。

3) ソロモン諸島の紛争の経緯に関しては、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、および小柏葉子「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—」『広島平和科学』第26号、2004年、を参照のこと。

4) 太平洋島嶼フォーラム事務局のほか、FFAやSPREP、南太平洋大学などによって構成されている。

5) たとえば先にあげたパシフィック・プランに関する協議に招かれた「非国家的行為体」は、太平洋教育者会議 (Pacific Educators)、南太平洋・オセアニア労働組組合同会議 (South Pacific and Oceania Council of Trade Unions)、太平洋問題資源センター (Pacific Concerns Resources Centre)、地域的権利資源チーム (Regional Rights Resource Team)、障害者インターナショナル・オセアニア (Disabled Peoples International Oceania)、太平洋諸島 NGO 協会 (Pacific Islands Association of Non Government Organisations)、フィジー女性危機センター (Fiji Women's Crisis Centre)、グリーンピース (Greenpeace)、女性の前進のための太平洋財団 (Pacific Foundation for the Advancement of Women)、世界自然保護基金 (World Wildlife Foundation)、南太平洋民衆財団 (Foundation for the Peoples of the South Pacific)、という顔ぶれであった (Forum Secretariat 2004)。

#### 参考文献

秋道智彌 (1999) 「海洋資源の共有」小柏葉子編『太平洋島嶼と環境・資源』国際書院。

- 
- Connell, John (1997) *Papua New Guinea: The Struggle for Development*. London and New York: Routledge.
- Cordonnery, Laurence (2003) “Environment Law Issues in the South Pacific and the Quest for Sustainable Development and Good Governance”, in Anita Jowitt and Tess Newton Cain (eds.), *Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific*. Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.
- Crocombe, Ron (2001) *The South Pacific*. Suva: Institute of Pacific Studies, the University of the South Pacific.
- Forum Secretariat (2000) *Press Statement 5800: Forum Secretariat Announces NGO Policy*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/Nov02.htm>)2000年11月29日。
- Forum Secretariat (2002) *Framework for Engagement with Pacific Regional Non-State Actors*. ([http://www.forumsec.org.fj/docsGen\\_Docs/ngo%20pol.pdf](http://www.forumsec.org.fj/docsGen_Docs/ngo%20pol.pdf))2005年7月3日。
- Forum Secretariat (2003) *Press Statement 110/03: Visit of the Forum Review Eminent Persons Group*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Nov/Nov%2006.htm>)2006年10月12日。
- Forum Secretariat (2004) *Press Statement 83-04: Secretary General Welcomes Inputs from Regional Non-State Actors in the Design of the Pacific Plan*. ([http://www.forumsec.org.fj/news/2004/October/Oct\\_13.htm](http://www.forumsec.org.fj/news/2004/October/Oct_13.htm))2004年11月24日。
- Forum Secretariat (2005) *Press Statement 19/05: Opening Address by Greg Urwin, Secretary General, Pacific Islands Forum Secretariat at the Third Multi-Stakeholders Workshop for the Pacific Islands Association of Non-Governmental Organisations (PIANGO) on Strengthening Civil Society in the Pacific*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2005/April/02.htm>)2005年5月25日。
- Hviding, Edvard (1997) “Fisheries and Coastal Resources: Knowledge and Development”, in Ben Burt and Christian Clerk (eds.), *Environment and Development in the Pacific Islands*. Canberra: National Centre for Development Studies, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.
- Iwakiri, Shigero, and Vina Ram (1991) “Customary Tenure Systems and Usage Patterns of Lagoons in the South Pacific”, *Bulletin of Kagoshima Prefectural Junior College*, No. 42.
- 国連開発計画 (1994) 『人間開発報告書 1994』国際協力出版会。
- 小柏葉子 (2002) 「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。
- 小柏葉子 (2004) 「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—」『広島平和科学』第26号。
- 小柏葉子 (2005) 「オセアニアにおける資源管理紛争と地域協力—漁業資源・森林資源をめぐる—」小柏葉子編『資源管理をめぐる紛争の予防と解決』(IPSHU研究報告シリーズ No.35) 広島大学平和科学研究センター。
- Radio Australia (2004a) *Governance: What's in a Word?* (Time to Talk: Program One Transcript) ([http://abc.net.au/timetotalk/english/stories/TimeToTalkTranscript\\_418400.htm](http://abc.net.au/timetotalk/english/stories/TimeToTalkTranscript_418400.htm)) 2006年10月5日。
- Radio Australia (2004b) *Community Governance*. (Time to Talk: Program Ten Transcript) ([http://abc.net.au/timetotalk/english/stories/TimeToTalkTranscript\\_418692.htm](http://abc.net.au/timetotalk/english/stories/TimeToTalkTranscript_418692.htm)) 2006年10月6日。
- ラムービデン, ヴィナ (1999) 「持続可能な自給に向けて—南太平洋における女性と漁業に関する考察」小柏葉子編『太平洋島嶼と環境・資源』国際書院。
- Regan, Anthony, J. (2003) "Constitutions as Limits on the State in Melanesia: Comparative Perspectives on Constitutionalism, Participation and Civil Society," in Anita Jowitt and Tess Newton Cain (eds.), *Passage of Change: Law, Society and Governance in the Pacific*. Canberra: Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.
- Saldanha, Cedric (2004) "Strategies for Good Governance in the Pacific", *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol.18, no.2.
- Samou, Salome (1999) "Marine Resources", in John Overton and Regina Scheyrens (eds.), *Strategies for Sustainable Development: Experiences from the Pacific*. London and New York: Zed Books.
- SPC Coastal Fisheries Programme (2007a) *About the Community Fisheries Section of SPC*. ([http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/about\\_section.htm](http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/about_section.htm)) 2007年2月1日。
- SPC Coastal Fisheries Programme (2007b) *Historical Background of the SPC Coastal Fisheries Programme*. (<http://www.spc.int/coastfish/historical.htm>) 2007年2月1日。
- SPC Coastal Fisheries Programme (2007c) *History of the Community Fisheries Section*. ([http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/about\\_section\\_history.htm](http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/about_section_history.htm)) 2007年2月1日。
- SPC Coastal Fisheries Programme (2007d) *Report of the Fisheries Module for the 2000 CETC Program*. ([http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/training\\_3.htm](http://www.spc.int/coastfish/Sections/Community/training_3.htm)) 2007年3月22日。
- South Pacific Regional Environment Programme and United Nations Development Programme (1992) *Environment and Development: A Pacific Island Perspective*. Manila: Asian Development Bank.
- World Bank (1999) *Voice from the Village: A Comparative Study of Coastal Resource Management in the Pacific Islands*. (Pacific Islands Discussion Paper Series) Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2000) *Summary Report: Voice from the Village: A Comparative Study of Coastal Resource Management in the Pacific Islands*. (Pacific Islands Discussion Paper Series No.9) Washington D.C.: World Bank.

平成17年度～18年度科学研究費補助金  
基盤研究(C) 課題番号 17530127 研究成果報告書

海をめぐる地域的人間安全保障協力  
—北欧・バルト海とアジア太平洋の事例を通じて—

---

発行日 平成19(2007)年3月31日

編集・発行 広島大学 平和科学研究センター  
小柏 葉子 (研究代表者)  
〒730-0053 広島市中区東千田町一丁目1番89号

印刷・製本 株式会社ニシキプリント  
〒733-0833 広島市西区商工センター七丁目5番33号

---