

**太平洋島嶼諸国の紛争と地域協力
- グッド・ガバナンス構築に向けての試み -**

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

**Conflicts in the Pacific Island Countries and Regional
Cooperation: Attempts at Building Good Governance**

Yoko OGASHIWA

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

This article explores how the attempts at building good governance at regional level

have been developed by the Pacific Islands Forum, a regional organization in Oceania, as a response to the conflicts in the Pacific Island Countries, and what meaning they have in the context of regional cooperation. The Pacific Islands Forum has tried to follow good governance which aid donors have advocated, and build “governance from above” targeting at the decision-makers and “governance from below” targeting at the civil society. The attempts of the Pacific Islands Forum at building good governance at regional level brought about a new form of regional cooperation in which “trans-societal cooperation” was added to “trans-governmental cooperation,” which the Pacific Islands Forum had maintained since its inauguration in 1971. Is it possible for a new form of regional cooperation to become a genuine “participative regime,” which Secretary-General of the Pacific Islands Forum Secretariat mentioned as the decision-making process in which all stakeholders got involved? It requires a challenging task of locating “traditional community” in new form of regional cooperation, and at the same time, preventing the outbreak of “ethnic conflict” effectively.

1. はじめに

オセアニアでは、2000年5月にフィジーにおいて、そして6月にはソロモン諸島において相次いで発生したクーデターを契機として、同年10月の太平洋島嶼フォーラム（Pacific Islands Forum. 以下、フォーラムと略）年次会議で、地域の政治危機に対するフォーラムとしての指導原理と行動手順を定めた「ビケタワ宣言」（Biketawa Declaration）が採択された。ビケタワ宣言の採択によって、フォーラムは、地域の紛争に対して、それまでの非関与の姿勢から一転し、本格的に関与を開始することになった¹⁾。

フォーラムの地域紛争に対する関与は、もっぱら「アフリカ化」（Reilly and Wainwright, 2005:125）しているとされるメラネシア、とりわけ中でも、「失敗国家」（failing state）（Australian Strategic Policy Institute, 2003）とみなされるソロモン諸島に対して、積極的に行われた。フォーラムは、「ビケタワ宣言」に基づいて、紛争による混乱が続くソロモン諸島に、2001年12月には選挙監視団を、2002年6月には有識者からなる事実調査団を派遣した。さらに2003年7月には、ソロモン諸島政府の要請を受け、オーストラリアを主体にニュージーランド、パプアニューギニア、フィジー、トンガの軍、警察からなる要員をソロモン諸島に派遣し、武力介入を行なった。そして引き続いて、地域的介入の統括機構として、文民も加えたソロモン諸島地域支援ミッション（Regional Assistance Mission to Solomon Islands）をソロモン諸島に駐留させた²⁾。

フォーラムによるソロモン諸島の紛争に対する介入は、ビケタワ宣言に基づく初の地域的介入の事例として注目を集めたが、こうした紛争当事国への直接的介入の一方で、フォーラムは、ビケタワ宣言の採択以前から、地域的安全保障協力の一環として、地域レベルでのグッド・ガバナンス（good governance）の構築という試みに取り組んできた。このフォーラムによるグッド・ガバナンス構築の試みは、実際、いかに展開されてきたのであろうか。そしてフォーラムの地域協力という文脈の中で考えた時、このグッド・ガバナンス構築の試みは、いかなる意味を持っていると言えるのだろうか。本稿では、このような観点から、フォーラムによる地域レベルでのグッド・ガバナンス構築の試みについて

検討を行い、そこからその試みが地域協力を提起しているものについて明らかにしていくことにしたい。

以下では、第一にオセアニアにおける紛争の性質について押さえた後、第二にフォーラムが地域的安全保障協力の一環としてグッド・ガバナンスの構築を図るようになった流れを整理し、第三に地域レベルでのグッド・ガバナンス構築の試みがいかに展開されてきたかを検討し、最後にフォーラムの地域協力において持つ、その意味について分析することにする。

2. 太平洋島嶼諸国における紛争の性質

太平洋島嶼諸国の紛争について考える際、二つの要素に留意する必要がある。一つは、エスニシティという要素である。

太平洋島嶼諸国は、元来、きわめて多様性に富んだ地域である。ポリネシア、メラネシア、ミクロネシアといった大まかな区分に加え、それぞれの国の中でも島ごと、地域ごとに違いが存在し、数多くの言語が話されている。ちなみに紛争の多発するメラネシアでは、世界の言語の約4分の1にあたる約1200の言語が話されていると言われている（Reilly and Wainwright, *op.cit.*: 127）。

太平洋島嶼諸国の紛争の多くは、こうした言語や生活習慣などによってまとまりをなすエスニック・グループを当事者として発生してきた。先にあげたソロモン諸島の事例で言うならば、紛争は、ガダルカナル島民とガダルカナル島に居住するマライタ島出身者との間に起こったものであり、パプアニューギニアのブーゲンヴィル島の場合は、ブーゲンヴィル島民によるパプアニューギニアからの分離独立を求める紛争であった。より端的な事例としては、先住フィジー系住民と移住者の子孫であるインド系住民とによるフィジーの紛争をあげることができるであろう。

しかしながら、ここで注意しておかなければならないのは、紛争当事者であるエスニック・グループは決して一枚岩的な存在ではない、という点である。その内部には、実はさまざまな違いが存在しているのである。たとえば、フィジーの場合、フィジー系住民は、ポリネシアの影響を強く受けた東部諸島、メ

ラネシアの影響を強く受けた西部地域といった地域、あるいはマタンガリ（Mataqali・氏族）、ヤヴサ（yavusa・部族）、ヴァヌア（vanua・部族の上位単位）といった伝統的な社会集団などの区分によって分かたれている。一方のインド系住民も、ヒンドゥー教、イスラム教、キリスト教、シーク教といった宗教ごとの区分を筆頭に、同じくさまざまに分化している。

このように、エスニック・グループの内部にはさまざまな違いが存在しているにもかかわらず、人々がエスニック・グループに収斂され、紛争当事者となっていくのには、紛争の第二の要素である政治経済的な要素が深く関わっていると言うことができる。その典型例としてあげられるのが、ブーゲンヴィルの事例である。

ブーゲンヴィル島民は、19の異なる言語集団や氏族、部族によって分かれ、元々は、エスニック・グループとしてまとまっていなかった（Reilly, 2004: 488）。ところが、1964年にブーゲンヴィル島で銅の採掘が始まったことから、状況は変化する。1975年のパプアニューギニア独立後、ブーゲンヴィル島産出の銅は、パプアニューギニア経済を支える重要な産品となり、1980年代には、パプアニューギニアの輸出収入の44パーセントを占めるまでに至った。だがその一方で、ブーゲンヴィル島民の間には、銅山収入の地元への利益配分が少ないという不満が高まっていた（McDougall, 2004:343-344）。1988年末、銅山が環境汚染を引き起こしているとして、一部のブーゲンヴィル島民が銅山をサボタージュしたことに對して、1989年3月、パプアニューギニア政府が軍を派遣、それに対抗して、ブーゲンヴィルのパプアニューギニアからの分離独立を掲げるブーゲンヴィル革命軍（Bougainville Revolutionary Army・B R A）というグループが結成され、政府軍との間で武力紛争が始まった。B R Aはブーゲンヴィル島民の広範囲から支持を受けていたわけでは決してなかったが、パプアニューギニアからの分離独立という主張は、銅山開発をめぐるブーゲンヴィル島民の不公平感に呼応するものだった（*Ibid.*）。こうして、経済的に搾取されているパプアニューギニアからの分離独立を求める「ブーゲンヴィル島民」、という紛争当事者が生み出されることになる。

ただ、政治経済的要素は、エスニシティの要素と互いに絡み合いながら紛争

を引き起こしている点を、ここで再度、確認しておく必要がある。紛争は政治経済的要素によって先鋭化するが、その根底には、エスニシティの要素が抜きさしがたく存在していることを忘れてはならない。ブーゲンヴィルの紛争には、銅山開発の利益配分という政治経済的要素が大きな意味を持っていたが、同時に、ブーゲンヴィル島民のパプアニューギニアの中での異質性も強く作用していたと指摘することができる。本来、ブーゲンヴィル島民は、隣国ソロモン諸島の西部州の人々とエスニックな面で共通性があったが、植民地時代の線引きによって、パプアニューギニアの領内に組み入れられたのだった。よって、ブーゲンヴィル島民は、パプアニューギニアの中で、他のエスニック・グループとは異なる存在として、自他ともによって位置づけられていたのである。そこで用いられた差異の指標が「漆黒の人々」(Reilly, 2004: 488)という、目に見えてわかりやすい肌の色であった点に、ブーゲンヴィル紛争におけるエスニシティの要素が象徴的に示されていたとすることができるであろう。

太平洋島嶼諸国の紛争では、このようにエスニシティの要素と政治経済的要素とを切り離して考えることは難しい。両者は、密接に絡み合って存在しているのである。太平洋島嶼諸国の紛争を「民族紛争」と呼ぶことができるのは、まさにこの点において他ならないと言えるのである。

3. 太平洋島嶼フォーラムとグッド・ガバナンス

フォーラムがグッド・ガバナンスについて初めて言及したのは、1995年9月の年次会議で採択された、次の25年間における地域協力強化のためのビジョンを示した「南太平洋フォーラム・ビジョン声明」(South Pacific Forum Vision Statement)の中でのことである(South Pacific Forum Secretariat, 1995)。グッド・ガバナンスの構築が明確に地域的安全保障協力の一環として掲げられたのは、それから二年後の1997年のことであった。

この年9月、フォーラムは、年次会議において、「地域的安全保障協力に関するアイトウタキ宣言」(Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation)を採択し、その中で指導原理の一つとして、「グッド・ガバナンス、持続可能な発展、

予防外交を含んだ国際協力による脆弱性の克服、相互信頼の構築、地域国家の全体的な安全保障の強化」をあげた（South Pacific Forum Secretariat, 1997a）。その後、フォーラムは、冒頭であげたように、フィジー、およびソロモン諸島のクーデターを契機として、2000年10月の年次会議で「ビケタワ宣言」を採択し、地域の政治危機に対する指導原理の第一番目に、「グッド・ガバナンスへのコミットメント」を掲げ、よりいっそうグッド・ガバナンスの構築に取り組んでいくことになる（South Pacific Forum Secretariat, 2000a）。そしてさらに、2002年8月に行われた年次会議で、フォーラムは、「地域的安全保障に関するナソニニ宣言」（Nasonini Declaration on Regional Security）を採択し、「地域の緊張や紛争の原因となっている困難で微妙な問題に対処するためには、グッド・ガバナンスへのコミットメントが主要な基本戦略となる」、とうたった（*Ibid.*）。

それでは、グッド・ガバナンスとは、いったい、いかなるものを指していたのであろうか。それは、説明責任（accountability）、透明性（transparency）、政策決定過程へのすべての層の参加、の三つの要素からなっていたとすることができる（*Forum Review*, 2000:9）。2000年3月に、太平洋地域の議員を集めて開かれたガバナンスに関する会議での演説の中で、レヴィ（Noel Levi）・フォーラム事務局長は、説明責任について、「公務員に政府の行動に対し責任を持たせ、市民のニーズに応えさせる市民、あるいはカギとなる広範囲基盤のコミュニティー・グループの権利」に関するもの、と述べていた（*Ibid.*）。同じく、透明性に関しては、「政府の政策決定、および政策履行において、不確実性を減らし、公務員および議員の間での汚職の禁止を促す」もの、としていた（*Ibid.*）。そして、説明責任と透明性を必要不可欠として、統治する側、統治される側双方が政策決定過程において平等の参加者であらねばならない、としていた（*Ibid.*）。これを90年代のオセアニアの具体的文脈の中でとらえた場合、もっともわかりやすい事例を提供していたのは、森林伐採というイシューであった。

オセアニア、特にメラネシアでは、1980年代後半から外国企業を中心とした森林の商業伐採が盛んとなり、「緑のゴールドラッシュ」（Thistlethwaite and Davis, 1996:49）と呼ばれる状況を呈した。大規模かつ急速な森林の伐採は、環境汚染をはじめ多くの問題を引き起こしたが、中でも大きな問題となったのは、政治

家、官僚と伐採企業の癒着であった。政治家や官僚は、賄賂の見返りに伐採許可を与えるなど伐採企業への便宜を図り、伐採企業が違法操業や伐採量の過少申告によって不正利益を蓄財しても、これを放置した（Kabutaulaka, 2000:95; Connell, 1997: 102, 105-106）。1991年に、パプアニューギニアのディロ（Ted Diro）副首相兼森林相が伐採企業から贈賄を受けていたことが発覚し、起訴され、辞任に追い込まれた事件は、政治家と伐採企業の癒着を象徴するものだったと言えよう。

森林伐採をめぐってみられたような、私欲にかられた政治家や官僚による公的権力の乱用というグッド・ガバナンスの欠如は、政府の統治能力に対する人々の不信感を高め、もはや、政府が法と秩序を維持できなくなるという統治の真空状態を招くことにつながり、紛争を誘発する温床となりうるものだった。フォーラムは、グッド・ガバナンスの構築を通じて、地域の安全保障を試みていくことになる。

とはいえ、グッド・ガバナンスの構築という考え方自体は、もちろんのことながら、フォーラム独自の発想であったわけでは決していない。それは、1989年に初めて世界銀行が唱えてから、UNDP（United Nations Development Program・国連開発計画）や、アジア開発銀行といった援助機関が、さらに多くの援助国が、援助の際のいわゆる「政治的コンディショナリティー」として唱えてきたものであった。国際機関や諸外国からの援助を欠かすことのできない太平洋島嶼諸国にとって、そして事実、パプアニューギニアをはじめとして、多くの太平洋島嶼諸国が世界銀行などの援助機関から出された「政治的コンディショナリティー」を受け入れてきたという状況の中で、グッド・ガバナンスの構築は、フォーラムにとっても唱えなければならない概念だったのである。

中でも特に、フォーラムにとって大きな意味を持っていたと考えられるのは、EUによるグッド・ガバナンスの提唱であった。太平洋島嶼諸国は、ACP（アフリカ・カリブ海・太平洋）諸国の一員として、EUとの間に貿易優遇制度である「ロメ協定」（Lome Convention）を結び、そこから数々の経済的恩恵を受けてきた。太平洋島嶼諸国の経済は、「ロメ協定」に屋台骨を支えられてきたと言っても過言ではない。その「ロメ協定」は、1990年に発効した第四次協定が1995

年には中間見直しの時期を迎え、改定が行われた。改定協定では、第四次協定の中で初めて盛り込まれた人権条項がさらに改められ、人権ばかりでなく、民主主義原則、法の支配の確立と並んで、グッド・ガバナンスの受容と適用があげられていた (Arts and Byron, 1997: 83-84)³⁾。「ロメ協定」からの経済的恩恵を引き続き受けるという上からも、フォーラムは、グッド・ガバナンスの構築を重視しなければならなかったのである。

グッド・ガバナンスの構築は、このように元々は、フォーラムにとって「外来思想」であったとすることができる⁴⁾。次では、具体的に、「外来思想」であるグッド・ガバナンスの構築を、いかにフォーラムが地域的安全保障協力の一環として地域レベルで実現しようと試みてきたのか、見ていくことにしたい。

4. 上からのガバナンス

フォーラムによる地域レベルでのグッド・ガバナンス構築の試みは、二つの方向から進められてきた。一つは、フォーラム諸国の議員や官僚などの間にグッド・ガバナンスを浸透させる「上からのガバナンス」の試みである。

フォーラムによる「上からのガバナンス」の試みは、1997年7月に開催された第一回フォーラム経済閣僚会議において、「説明責任8原則」(Eight Principles of Accountability)が「フォーラム経済行動計画」(Forum Economic Action Plan)の一部として採択されたことから始まる。二ヵ月後の同年9月、「アイトウタキ宣言」が採択されたフォーラム年次会議で正式に承認を受けた「説明責任8原則」は、政府や公務員の行いを公的に吟味することを目的とした「公的説明責任のための“最善の実践”原則」であり (South Pacific Forum Secretariat, 1997b)、予算編成に関する議会への十分な情報提供など財政運営における透明性、政府収支等の迅速かつ十分な会計検査と会計検査報告書の公刊など財政資源と其の使用法に対する政府の説明責任、独立した中央銀行制度の伝統の強化、を柱とする8項目からなるものであった (Ibid.: South Pacific Forum Secretariat, 2001a)。フォーラム諸国にはこの「説明責任8原則」の履行が求められ、その履行状況について、翌年のフォーラム経済閣僚会議で検討されることになった (South

Pacific Forum Secretariat, 1997b)。翌1998年7月、フォーラム経済閣僚会議は、「フォーラム経済行動計画」の履行をさらに支援していくことを確認し、「説明責任8原則」のいっそうの履行を促すために、ガイドラインとして補足文書を付け加え、またIMF（International Monetary Fund・国際通貨基金）による「財政の透明性に関する原則とよい実践の基準」（Code of Principles and Good Practices on Fiscal Transparency）を「説明責任8原則」の補完モデルとしてとり入れることを決定した（South Pacific Forum Secretariat, 1998）。

言うまでもなく、これらの試みは、援助機関や援助国の示す「政治的コンディショナリティー」を反映した公共部門改革による「上からのガバナンス」の試みであった。こうした「外来思想」に基づく「上からのガバナンス」の試みは、フォーラム諸国の議会の議長によって構成される太平洋島嶼議長フォーラム（Pacific Islands Speakers Forum）⁵⁾を通じた議会制度の強化によっても図られていく。太平洋島嶼議長フォーラムは、2000年にフィジー、およびソロモン諸島において発生したクーデターによって議会が閉鎖されるという事態を契機として、「太平洋の議員が議会制民主主義の枠内でガバナンスの質を向上させ続ける方法を議論する」ための場として（Pacific Islands Forum Secretariat, 2003a）2001年4月に設けられたものだった。すなわち、それは、グッド・ガバナンスの構築が地域的安全保障と密接に関係していることをより強く意識し、議会の機能向上によって、地域的安全保障を図ろうとするものだったと言えよう。太平洋島嶼議長フォーラムの設立会議では、あわせて太平洋島嶼諸国における「立法の発展を導く最善の実践のカギとなる原則」（Pacific Islands Forum Secretariat, 2001b）として、「フォーラム島嶼諸国議員のための地域行動計画」（Regional Action Plan for Forum Island Country Legislatures）が採択された。

だが、「外来思想」に基づく「上からのガバナンス」の試みは、その後、次第に変化をみせるようになっていく。その最初の現われは、2003年8月のフォーラム年次会議で採択された「フォーラム・グッド・リーダーシップ原則」（Forum Principles of Good Leadership）であった。

「フォーラム・グッド・リーダーシップ原則」は、公務員や閣僚など、政策決定のすべてのレベルのリーダーが公職にある際にとるべき行動原則のモデル

であり、2002年3月にフォーラム事務局、UNDP、英連邦事務局の共催によって開かれたリーダーシップ原則に関する地域ワークショップがきっかけとなって策定されたものであった(Pacific Islands Forum Secretariat, 2002b)。そもそものきっかけを見てもわかるとおり、9項目からなる「フォーラム・グッド・リーダーシップ原則」の内容は、「法と政府制度の尊重」や公的資源の浪費や濫用を戒める「経済と効率」など、いわゆる「外来思想」を主としたものであった。だが、その中であって注目すべきは、第二項目として「文化的価値、慣習、伝統の尊重」があげられていた点であった(Pacific Islands Forum Secretariat, 2003b)。政策決定者に権力行使の際、文化的価値や慣習を尊重するよう求める内容は、先行の「説明責任8原則」には見られないものだった。「フォーラム・グッド・リーダーシップ原則」は、「“伝統的太平洋価値”(traditional Pacific values)と「ビケタワ宣言」の中に含まれている原則へのフォーラム・リーダーのコミットメントの双方を考慮に入れた」もの(Pacific Islands Forum Secretariat, 2003c)。すなわち、「外来思想」のみならず、太平洋固有の価値にも、目配りしたものであったのである。

フォーラムの「上からのガバナンス」の試みにおける「伝統的太平洋価値」の位置づけは、2004年4月に行われたフォーラム議長会議でのアーウィン(Greg Urwin)・フォーラム事務局長の演説の中で、いっそう鮮明に打ち出される。アーウィン・フォーラム事務局長は、その直前に公表された有識者グループによるフォーラムに関する報告書⁶⁾の中で、グッド・ガバナンスをはじめとするフォーラムにとっての目標が、地域の文化的アイデンティティの保護と発展の文脈の中で追求されなければならない、とされていたことについて触れ、ガバナンスについて「海外から我々に押し付けられた外来の価値ではない」として、「我々が近代的と認める社会の言説や他の側面を導入する前に、我々の伝統的共同体がいかに他に文化的、社会的ガイドラインのそのように複雑な一式を発展させてきたのか、適切な権力の行使に関して、我々の伝統的共同体から学ぶことができるし、学ばなければならない」とフォーラム諸国の議長に対し説いた(Pacific Islands Forum Secretariat, 2004a)。

もちろん同時に、この演説の中では、ガバナンスを育成する環境の創出を助

ける「ガバナンスの擁護者」として、フォーラム諸国の議長には、説明責任などの「外来思想」を遵守するよう求めていた（*Ibid.*）。しかし、いみじくもアーウィン・フォーラム事務局長が「グッド・パシフィック・ガバナンス（good Pacific governance）と呼んだように（*Ibid.*）、フォーラムが少なくともグッド・ガバナンスを「伝統的太平洋価値」との関連の中でとらえ直そうとしていた、ということを押さえておかなければならないであろう。

その背景にあったのは、一つには、太平洋島嶼諸国の政治リーダーたちの間に、「外来思想」であるグッド・ガバナンスに対する反発が根強く存在していたことであった。たとえば、「説明責任 8 原則」が採択された 1997 年 7 月のフォーラム経済閣僚会議に出席したフィジーのヴニンボンボ（Berenado Vunibobo）財務相は、「ある時は、国際システムが人的資源と開発について語るのを聞き、しばらくたつと、何か他のことが主要なものとして現れ、近年の主要なものは、グッド・ガバナンスである」として、グッド・ガバナンスを「流行」と呼び、批判していた（*Islands Business*, 1997:35）。「上からのガバナンス」の試みが対象とする政治リーダーたちの「外来思想」に対する反発を和らげるためには、「外来思想」そのままでなく、「伝統的太平洋価値」と絡める必要があったのである。

第二に、そしてより重要なことは、そうしたグッド・ガバナンスをめぐる議論が交わされていく中で、単に批判にとどまらず、グッド・ガバナンスを「伝統的太平洋価値」と照らし合わせることで、「伝統的太平洋価値」を再検討し、再評価しようという動きが現れてきたことである。この点に関しては、グッド・ガバナンスをめぐる議論として、最後で改めて詳しく触れることとし、ここでは、フォーラムによる「上からのガバナンス」の試みが、「外来思想」から出発しながらも、それを「伝統的太平洋価値」の観点から再解釈しようとする新たな方向を模索しだしていた、という点を押さえておくことにしたい。

こうした「上からのガバナンス」に加え、フォーラムは、地域レベルでのグッド・ガバナンス構築に向け、「下からのガバナンス」にも取り組んでいた。次では、この「下からのガバナンス」の試みについて、検討していくことにしよう。

5 . 下からのガバナンス

フォーラムによるいま一つの試みとしての「下からのガバナンス」は、「市民社会」(civil society)をフォーラムの政策決定過程に参加させていくというものであった。

「下からのガバナンス」の試みがフォーラムによって本格的に開始されたのは、「ビケタワ宣言」採択の翌月にあたる2000年11月に発表された、「フォーラム事務局とNGO(非政府組織)との政策協議枠組み」(Forum Secretariat and Non-Government Organisations Policy Consultation Framework)からである。それ以前にも、1995年の「南太平洋フォーラム・ビジョン声明」、1999年の「フォーラム経済閣僚会議声明」、同年の「フォーラム年次会議最終声明」の中で、「市民社会」との協議の必要性を唱えてきたフォーラムが(Pacific Islands Forum Secretariat, 2002c)政策決定過程における協議相手として、NGOを正式に位置づけたのが、この「フォーラム事務局とNGOとの政策協議枠組み」であった。

「フォーラム事務局とNGOとの政策協議枠組み」は、NGOを「市民社会」と「実業界」の二つのグループに分け、それぞれのグループごとに、年に一度開催するフォーラムとの協議に招くNGOは、「太平洋を中心とし」、「フォーラム諸国からメンバーを集め」、「フォーラム事務局が活動のカギとする領域で活動し」、「フォーラム諸国政府、あるいは開発パートナーと活発に連携しており」、「合法的に設立されている」という要件を満たすもの、と定めていた(Pacific Islands Forum Secretariat, 2000b)。また、協議に招いたNGOには、実施中の政策課題に関する情報を提供するとともに、関連するフォーラムの部門別会議へのオブザーバー参加を認めた(*Ibid.*)。

「フォーラム事務局とNGOとの政策協議枠組み」は、2002年11月には、「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)に置き換えられ、よりいっそう「下からのガバナンス」の試みが図られていくことになる。協議相手を新たに「非国家的行為体」と規定したこの「契約枠組み」では、フォーラムとの協議の機会が年二度に増やさ

れるとともに、フォーラムの政策形成のために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)⁷⁾の作業部会会議に非国家的行為体が参加することが盛り込まれるなど(Pacific Islands Forum Secretariat, 2002c)、「市民社会」の参加の度合いがいちだんと高められていた。

さらに、フォーラムは、「パシフィック・プラン」をめぐる協議に「非国家的行為体」を参加させることによって、「下からのガバナンス」の試みをいっそう推し進めていこうと図る。2004年10月に行われた協議には、11の「非国家的行為体」がフォーラムによって招かれ、「パシフィック・プラン」についての意見聴取が行われた(Pacific Islands Forum Secretariat, 2004b)。加えて、2005年4月には、半年間という期間限定ではあったが、市民社会組織とのリエゾン役を勤める「パシフィック・プラン」担当職員として、フォーラム成立以来、初めて市民社会組織出身者がフォーラム事務局に採用された(Pacific Islands Forum Secretariat, 2005)。

そして、フォーラムによる「下からのガバナンス」の試みは、2007年の「太平洋島嶼フォーラム事務局と太平洋地域非国家的行為体との協議地位と認定に関する政策」(Policy on Consultative Status and Accreditation between the Pacific Islands Forum Secretariat and Pacific Regional Non-State Actors)の制定によって、さらなる進展を見る。フォーラムは、この政策の下、フォーラム議長やフォーラム事務局長などからなる協議地位認定委員会(Consultative Status Committee)を新たに設けて、協議相手とする「非国家的行為体」の地位の認定を厳密化し、協議制度の整備を図った。

こうしたフォーラムによる「下からのガバナンス」の試みは、当然のことながら「上からのガバナンス」の試みと同じく、元々、援助機関や援助国が唱える「外来思想」に基づくものであった。とりわけ、フォーラムの「下からのガバナンス」の試みに直接的な影響を及ぼしたのは、2000年7月に、ACP諸国の一員として、太平洋島嶼諸国がEUとの間で結んだコトヌ協定であったと言える。コトヌ協定は、太平洋島嶼諸国に対し、EUからの援助に関する政策の展開にあたっては、「非国家的行為体」と協議を行い、政策の履行に

においては、「非国家的行為体」を用いることを求めていた（Pacific Islands Forum Secretariat, 2002c）。

では、このような「下からのガバナンス」の試みを、フォーラムとともに推進する役割を担わされることになった「非国家的行為体」の実態は、いったいどのようなものだったのであろうか。

オセアニアでは、元々、数多くの「非国家的行為体」が存在し、さまざまな活動が繰り広げられてきた。たとえば、太平洋教会会議（Pacific Conference of Churches）や南太平洋・オセアニア労働組合評議会（South Pacific & Oceanic Council of Trade Unions）といった、キリスト教会や労働組合が組織する地域規模の「非国家的行為体」は、本来の問題関心である宗教問題や労働問題にとどまらず、開発問題や女性問題、核問題など幅広いイシューを対象に、活発な活動を展開してきた。また、グリーンピース（Greenpeace）や世界自然保護基金（World Wide Fund for Nature）といったグローバルなNGOの支部と並んで、元々は非核・独立太平洋運動（Nuclear Free & Independent Pacific Movement）の事務局として成立し、現在は人権とグッド・ガバナンス、持続可能な人間開発といったイシューにも問題関心を広げている太平洋問題資料センター（Pacific Concerns Resource Centre）や、太平洋島嶼諸国の開発問題をはじめ、太平洋のグッド・ガバナンスと民主主義の問題に取り組む南太平洋民衆財団インターナショナル（Foundation of the Peoples of the South Pacific International）、ジェンダー問題を専門に扱うフィジー女性危機センター（Fiji Women's Crisis Centre）など、太平洋島嶼諸国を本拠地とするNGOも、多様な活動を行ってきた。

このように、オセアニアでは、「非国家的行為体」による活発な活動が展開されており、フォーラムによる「下からのガバナンス」の試みを支える基盤は整っていたとすることができる。しかしながら、同時に改めて留意しなければならないのは、フォーラムによる「下からのガバナンス」の試みを実際に担う「非国家的行為体」は、「外来思想」の枠組みに沿ったものだった、という点である。フォーラムが定めた「非国家的行為体」の定義は、「民主的で透明性の高いやり方で組織され、主導されている」といった、援助国や援助機関が唱えてきた方針を踏襲するものであった。すなわち、フォーラムによる「下からのガバナンス」

ス」の試みにおいては、それまで活発な活動を繰り広げてきたオセアニアの「非国家的行為体」の存在が大きな意味を持っていたが、それらはいずれも「外来思想」に合致するものだったのである。

フォーラムが取り組んできた、このようなグッド・ガバナンス構築の試みは、それでは、フォーラムによる地域協力の文脈の中で、いったいどのようなことを意味しているのだろうか。最後に、「上からのガバナンス」の試みと合わせ、グッド・ガバナンス構築の試みが呼び起こした議論について検討を行い、それを手がかりとしながら、そこからどのような意味を読み取ることができるのか、考えることにしたい。

6．グッド・ガバナンスをめぐる議論と地域協力

これまで見てきたように、フォーラムは、地域的安全保障協力の一環として、「上から」、および「下から」の両方向から、地域レベルでのグッド・ガバナンス構築の試みを進めてきた。第4節で触れたように、グッド・ガバナンスをめぐる試みでは、さまざまな議論がなされてきたが、その中でも特に興味深い内容を提起していたのは、下記の二人による議論である。

その一つは、2001年から2004年にかけて太平洋問題資料センターのセンター長を務めたヴァヌアツのリニ（Hilda Lini）⁸⁾による議論である。リニは、憲法や法律は、太平洋の既存の制度に基づくことなく、西洋のガバナンス・モデルを押し進めているとして、「西洋」の、あるいは「近代」のガバナンスのみではなく、「土着」の、あるいは「伝統的」なガバナンスとの統合、あるいは両者に基づいた新たなガバナンス・モデルの開発を訴えた（*Pacific Magazine*, 2001:8）。リニによれば、「土着」の概念によるガバナンスとは、「社会の自然法」に沿って行われるものであり、「我々が住む多元的自然界を共有する、あらゆる人、あらゆるものの平和的共存を見守る信念のシステムと結びついたもの」である。そこでのリーダーは、共同体の構成員を代表して、平和への違反を埋め合わせる責任を果たす。リニは、「土着のガバナンス」を共同体のすべての構成員にとって、参加は自由、決定においてはオープン、という「メラネシア流民主主義

システム」(Melanesian System of Democracy)と呼ぶ。その上で、リニは、太平洋島嶼諸国政府の礎として、外国のガバナンス・システムからは集団的オーナーシップと平和的共存の保持に役立つ面を借りるにとどめて、「土着のガバナンス・モデル」を用いることを検討するよう説いた(Lini, 2003)。

以上のようなリニの議論は、第4節で言及した「伝統的太平洋価値」の再評価と共通する主張だったと行うことができよう。ただし、リニ自身も含めて、「伝統的太平洋価値」の再評価を唱えているのは、高等教育を受けた、いわゆる「近代的エリート」であり、彼らが唱える「伝統的太平洋価値」も現実のものと言うより、むしろ一種の理念型としてのものであった。しかし、ここで重要なことは、そうした主張が、それまでのグッド・ガバナンス構築の試みでは、「伝統的共同体」の存在が看過されてきた、ということ突きつけていた点である。すでに見てきたように、これらの議論に動かされる形で、フォーラムによる「上からのガバナンス」の試みは、「伝統的太平洋価値」の観点からグッド・ガバナンスをとらえ直そうという方向を見せ始めるようになったのである。

他方、グッド・ガバナンス構築の試みが「伝統的共同体」を看過してきたという議論を、リニとはやや異なった角度から行っているのが、サモアで女性NGO活動に関わってきたフェアバーン・ダンロップ(Peggy Fairbairn-Dunlop)⁹⁾である。フェアバーン・ダンロップの議論の焦点は、「伝統的太平洋価値」の再評価ではなく、「伝統的共同体」の周縁化にある。フェアバーン・ダンロップは、グッド・ガバナンス構築の試みが進められていく中で、NGOが援助機関や当該政府などグッド・ガバナンスの推進者によって一つにまとめられて組織化され、それによって「伝統的共同体」に根ざしたグループや慣習的権威がそうした援助機関や政府と結びついたNGOに取って代われようになることを懸念した。たとえば、サモアでは、1998年にUNDPの支援によって、「サモアのNGOにとっての公的な声」として、「NGOのためのサモア・アンブレラ・グループ」(Samoa Umbrella Group for NGOs)が結成されたことを例にあげ、フェアバーン・ダンロップは、そこに含まれない「伝統的共同体」に根ざしたグループや慣習的権威の役割が重視されなくなることを指摘した(Fairbairn-Dunlop, 2004)。そうしたNGOの組織化によって、NGOは、「伝統的共同体」に根ざし

た「伝統的な」NGOと「プロフェッショナルな」NGOの二つに分裂することになり、一方、政府は、実態はどうあれ、NGOと密接な協議を行っている
と主張できるようになる、とフェアバーン・ダンロップは論じる

(Fairbairn-Dunlop, 2000:106-107)。

フェアバーン・ダンロップが指摘するように、厳密な会計報告や、明確な活動指針をもって運営に当たっているわけでは必ずしもない、「伝統的共同体」の構成員によるグループや伝統的首長は、グッド・ガバナンスの言う「説明責任」や「透明性」にはなじまず、グッド・ガバナンス構築の試みの担い手からは外されることになる。「外来思想」に合致した「非国家的行為体」のみが、フォーラムによって「選別」され、組織化されて、「市民社会」としてフォーラムの政策決定過程に参加していくことになるのである。

レヴィ・フォーラム事務局長は、2003年に行った演説の中で、「市民社会」とは、すべての利害関係者が関与する「参加型体制」(participative regime)にとって必要な政府と人々との間の架け橋である、と述べた(Forum Secretariat, 2003d)。フェアバーン・ダンロップの議論は、グッド・ガバナンス構築の試みを支える「市民社会」としてのオセアニアの「非国家的行為体」が、「伝統的共同体」に暮らす圧倒的多数の人々の声をどこまで代表し、「架け橋」としての役割を果たしているのか、という重要な問いを投げかけているのである。

以上で見てきたように、リニとフェアバーン・ダンロップの議論は、それぞれ焦点の当て方が異なるものの、グッド・ガバナンス構築の試みにおいて、「伝統的共同体」の存在が看過されていることを指摘している点では共通していると言える。リニが唱える「伝統的太平洋価値」の「土着のガバナンス」を実際にどのように組み入れていくのか、またフェアバーン・ダンロップが言う「伝統的共同体」に根ざしたグループや慣習的権威の声をいかにして汲み取っていくのか、フォーラムによるグッド・ガバナンス構築の試みには、大きな課題が突きつけられていると言えるであろう。

しかしながら、そうした課題を抱えながらも、フォーラムによるグッド・ガバナンス構築の試みで注目しなければならないのは、それがフォーラムの地域協力を質的な変化をもたらした、という点である。それまでのフォーラムによ

る地域協力は、加盟国政府から構成される「政府間協力」であった。フォーラム創設期の太平洋島嶼諸国は脱植民地化を達成したばかりの国々であり、フォーラムの地域協力は、それらの国々の政府にとって、独立国としてのその存在をアピールするという意味合いを持っていた。加盟資格を「独立国ないしは自治政府」に限定したフォーラムは、「政府による地域協力の場」として機能してきたのである。

だが、グッド・ガバナンス構築の試みは、そうしたフォーラムの地域協力を「政府間協力」から、社会を射程に入れた、より広いものへと変化させることになった。政府のみならず、社会の役割を重視するグッド・ガバナンス構築の試みをフォーラムが進めていく中で、地域協力が意味する範囲も、自ずと拡大することになったのである。換言するならば、地域の政府から構成される「政府横断的」協力ばかりでなく、地域の社会から構成される「社会横断的」協力も、新たに地域協力の構成要素としてそこに加わることになったのである。

フォーラムによるグッド・ガバナンス構築の試みは、このように、地域協力を新たな形態をもたらすことになった。「社会横断的」協力を含む新たな地域協力にとって、リニヤフェアバーン・ダンロップが強調する「伝統的共同体」の存在をどう位置づけていくか、が重要な課題であることは言うまでもない。太平洋島嶼諸国において、「伝統的共同体」は、人々の生活に密着した決して看過することのできない存在である。しかしながら同時にまた、「伝統的共同体」はエスニシティと深く関わるものである。太平洋島嶼諸国の紛争が「民族紛争」であり、グッド・ガバナンス構築の試みが地域的安全保障協力の一環であることを考え合わせる時、新たな地域協力には、「伝統的共同体」をその中に位置づけながら、「民族紛争」の防止を図っていくという不断の努力が求められるのである。グッド・ガバナンス構築の試みがもたらした新たな地域協力の形態が、太平洋島嶼諸国の実態に即した実質的な「参加型体制」となりえるか、はそこにかかっていると言えるのである。

註

- 1) ビケタワ宣言採択の経緯に関しては、(小柏、2003)を参照のこと。

- 2) ソロモン諸島の紛争に対するフォーラムの関与については、(小柏、2004)を参照のこと。
- 3) 第四次口メ協定の後継協定として、2000年7月に締結されたコトヌ協定(Cotonou Agreement)の中でも、「政治次元」としてグッド・ガバナンスがあげられていた。
- 4) ラムール(Peter Larmour)は、太平洋島嶼諸国に「移転」された民主主義や公共部門改革といった制度に関して、「外来の花」(foreign flower)というメタファーを用いて表現している(Larmour, 2005)。
- 5) 設立当初は太平洋島嶼議長フォーラム、次いで2002年にはフォーラム議長会議(Forum Presiding Officers Conference)という名称になり、2005年からはフォーラム議長および職員会議(Forum Presiding Officers and Clerks Conference)という名称になった。
- 6) パプアニューギニアのチャン(Julius Chan)元首相を議長とした有識者グループによって、フォーラムの役割や機能が検討され、地域協力と統合を強化するためのフォーラムの将来目標として「パシフィック・ビジョン」(Pacific Vision)が、また「パシフィック・ビジョン」を実現するための計画として「パシフィック・プラン」(Pacific Plan)が発表された。
- 7) フォーラム事務局のほか、フォーラム漁業機関(Forum Fisheries Agency)や南太平洋地域環境計画(South Pacific Regional Environmental Programme)、南太平洋大学(University of the South Pacific)などによって構成されている。
- 8) リニは、ヴァヌアツの独立運動や非核・独立太平洋運動、女性運動に関わり、1982年から1987年まで、南太平洋委員会(South Pacific Commission. 現在は、太平洋共同体=Pacific Community)事務局の初代女性プログラム担当官を務めた後、約11年間にわたりヴァヌアツの国会議員を務め、厚生大臣や法務大臣などを歴任した後、2001年から2004年にかけて、太平洋問題資料センターのセンター長を務めた。ヴァヌアツの初代首相ウォルター・リニ(Walter Lini)および現首相ハム・リニ(Ham Lini)は兄弟にあたる。
- 9) フェアバーン・ダンロップは、全国女性評議会(National Council of Women)など、サモアの女性NGOの活動に携わり、南太平洋大学生涯教育センターのサモア・センター長などを経て、ニュージーランドのヴィクトリア大学太平洋学プログラムの所長を勤めた。

参考文献

- Arts, Karin and Byron, Jessica (1997) The Mid-Term Review of the Lome IV Convention: Heraldng the Future? *Third World Quarterly* 18 (1).
- Australian Strategic Policy Institute (2003) *Our Failing Neighbour: Australia and the Future of Solomon Islands*. Barton, ACT : Australian Strategic Policy Institute.
- Connell, John (1997) *Papua New Guinea: The Struggle for Development*. London: Routledge.
- Fairbairn-Dunlop, Peggy (1997) Women NGOs within the New Governance Agenda: Are They Still Based on *Alofa*? In Elise Huffer and Asofou So'o (eds.) *Governance in Samoa: Pulega i Samoa*. Canberra: Asia Pacific Press and Suva: Institute of Pacific Studies, the University of the South Pacific.
- (2004) *Civil Society Participation in the Pacific* (Time to Talk: Program Ten Opinion). Radio Australia (http://abc.net.au/timetotalk/english/opinion/TimeToTalkOpinion_440071.htm)

- (Internet, 7th July 2005).
- Forum Review* (2000) Good Governance and the Region (First Quarter).
- Islands Business* (1997) The Economy's New Stress Buster (August).
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara(2000) Rumble in the Jungle: Land, Culture and (un)sustainable Logging in Solomon Islands. In Anthony Hooper (ed.) *Culture and Sustainable Development in the Pacific*. Canberra: Asia Pacific Press.
- Larmour, Peter (2005) *Foreign Flowers: Institutional Transfer and Good Governance in the Pacific Islands*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Lini, Hilda (2003) *The Indigenous Concept of Good Governance* (Time to Talk: Program One Opinion). Radio Australia (http://abc.net.au/timetotalk/english/opinion/TimeToTalkOpinion_425873.htm) (Internet, 30th June 2005).
- McDougall, Derek (2004) Conflicts in the Southwest Pacific: The Relevance of New Security Perspectives. *Contemporary Security Policy* 25 (2)
- 小柏葉子 (2003) 「地域・国家・エスニシティー太平洋島嶼フォーラムの地域紛争への対応一」山本真鳥・須藤健一・吉田集而編 『オセアニアの国家統合と地域主義』(J C A S 連携研究成果報告 6)
- (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』 26.
- Pacific Islands Forum Secretariat (2000a) *Press Statement 5200: "Biketawa Declaration"*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/oct06.htm>) (Internet, 1st November 2000).
- (2000b) *Press Statement 5800: Forum Secretariat Announces NGO Policy*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/Nov02.htm>) (Internet, 29th November 2000).
- (2001a) *Press Statement 5701: Transparency International Regional Meeting: Statement by Mr. W. Noel Levi, CBE Secretary General, Pacific Islands Forum Secretariat on "The Forum Eight Principles of Accountability; Progress to Date"*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2001/Jul05.htm>) (Internet, 17th February 2004).
- (2001b) *Twenty-Second Pacific Islands Forum: Forum Communique*. ([http://www.forumsec.org/resource/main/files/2001Communique-Nauru 16-18 Aug. pdf](http://www.forumsec.org/resource/main/files/2001Communique-Nauru%2016-18%20Aug.pdf)) (Internet, 10th October 2006).
- (2002a) *Nasonini Declaration on Regional Security*. (<http://www.forumsec.org.fj/docs/fc2002.htm>) (Internet, 22nd November 2002).
- (2002b) *Press Statement 1902: Leadership Code Workshop*. 2004, (<http://www.forumsec.org.fj/news/2002/March03.htm>) (Internet, 22nd January 2004).
- (2002c) *Framework for Engagement with Pacific Regional Non-State Actors*. (http://www.forumsec.org.fj/docsGen_Docs/ngo%20pol.pdf) (Internet, 3rd July 2005).
- (2003a) *Press Statement 98/03: Speakers Meet on New Secretariat*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Oct/Oct%2002.htm>) (Internet, 2nd December 2003).
- (2003b) *Forum Principles of Good Leadership*. ([http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003%20 Communique.pdf](http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003%20Communique.pdf)) (Internet, 10th October 2006).
- (2003c) *Twenty-Fourth Pacific Islands Forum: Forum Communique*. ([http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003%20 Communique.pdf](http://www.forumsec.org.fj/docs/Communique/2003%20Communique.pdf)) (Internet, 10th October 2006).
- (2003d) *Press Statement 110/03: Visit of the Forum Review Eminent Persons Group*. (<http://www.forumsec.org.fj/news/2003/Nov/Nov%2006.htm>) (Internet, 12th October 2006).
- (2004a) *Press Statement 27-04: Statement by the Forum Secretary General, Mr Greg Urwin at*

- the 4th Forum Presiding Officers' Conference.* (http://www.forumsec.org.fj/news/2004/Apr/Apr_26.htm) (Internet, 9th July 2004).
- (2004b) *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) (Internet, 24th November 2004).
- (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>) (Internet, 25th May 2005).
- Pacific Magazine* (2001) Hilda Lini, Freedom Fighter: A Believer in People Oriented Governance (July)
- Policy on Consultative Status and Accreditation between the Pacific Islands Forum (PIF) and Pacific Regional Non-State Actors (PRNSA)* (2007) (http://www.piango.org/docs_RegMtg/CSO/CSO2007_Forum_communique.pdf) (Internet, 3rd March 2008).
- Reilly, Benjamin (2004) State Functioning and State Failure in the South Pacific. *Australian Journal of International Affairs* 58 (4).
- Reilly, Benjamin and Wainwright, Elsinia (2005) The South Pacific. In Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur (eds.) *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo: United Nations University Press.
- South Pacific Forum Secretariat (1995) South Pacific Forum Vision Statement.
- (1997a) *Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation.*
- (1997b) *Forum Economic Ministers Action Plan.*
- (1998) *Forum Economic Action Plan: 1998 Review.*
- Thistlethwaite, Bob and Davis, Derrin (1996) *Pacific 2010: A Sustainable Future for Melanesia? Natural Resources, Population and Development*. Canberra: National Centre for Development Studies, Australian National University.