

「グローバル規範」の受容と太平洋諸島フォーラム

Adoption of “Global Norm” and the Pacific Islands Forum

小 柏 葉 子
Yoko Ogashiwa

要 約

太平洋諸島フォーラム (PIF) は、2005年に採択したパシフィック・プランにおいて、グッド・ガバナンスを「地域的規範」として位置づけた。本稿は、なぜ、どのように PIF がグッド・ガバナンスという「グローバル規範」を「地域的規範」として受容するにいたったのか、その過程を明らかにし、そこから地域機構としての PIF がどのように変容しつつあるのか考察を試みるものである。1990年代、太平洋島嶼諸国は、ガバナンスが問題視される状況にあり、援助ドナーは、これら諸国に「グローバル規範」としてのグッド・ガバナンスの受容を迫った。こうした圧力を受け、PIF は、グッド・ガバナンスを「地域的規範」として唱えるようになったが、それは実効性を欠いたものにとどまった。しかし、域内の政治不安、およびグローバル化への対応を契機に、PIF は、次第に、より実効性を伴ったグッド・ガバナンスを推進するようになる。これによって、PIF は、いちだんとグローバルな規範秩序に組み入れられていくとともに、加盟国間関係によって成り立つ国家間機構という、その地域機構としてのあり方を転換しつつあると言うことができる。

キーワード：グローバル化、地域統合、グッド・ガバナンス、規範、太平洋諸島フォーラム

はじめに

太平洋諸島フォーラム (Pacific Islands Forum : PIF)⁽¹⁾ は、2005年に、「地域協力と統合の強化に向けた行動計画」として、パシフィック・プラン (Pacific Plan) を採択した。「リージョナリズムに、より実体を与える、今までのところもっとも包括的で目標を定めた努力」(Chauvel, 2008 : 13) とされるパシフィック・プランは、地域機構としての PIF の方向性を定める、きわめて重要なものと言うことができるであろう。

このパシフィック・プランでは、主要な柱 (目標) として4点が示されていたが、注目されるのは、経済成長、持続可能な発展、安全保障とならんで、グッド・ガバナンスがあげられていた点である。すなわち、これは、PIF がグッド・ガバ

ナンスという規範を地域として追求すべき「地域的規範」として位置づけていることを明確に掲げたものと言えるであろう。

ただし、グッド・ガバナンスという規範そのものは、PIF 固有のものではない。元々は、世界銀行によって唱えられ、それが他の国際機関や欧米の先進諸国の間を中心に広がった、いわば「グローバル規範」と呼びうるものである。

グッド・ガバナンスをめぐるのは、1990年代以降、さまざまな議論が太平洋島嶼諸国に関してなされてきた。たとえば、その一例として、「西洋」、あるいは「近代」のガバナンス・モデルだけではなく、太平洋の「土着ガバナンス」(indigenous governance) も重視すべきであるとしたリニ (Hilda Lini) の議論があげられる。リニは、外国のガバナンスからの借用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にとどめ、「土着ガバナンス」の活用を検討するよう訴えた (Lini, 2003 ; *Pacific Magazine*, July, 2001:8)。

これに対し、「制度移転」に注目し、グッド・ガバナンスを論じたのは、ラーモア (Peter

(1) 1971年に設立され、太平洋島嶼諸国と呼ばれるサモア、クック諸島、ナウル、トンガ、フィジー、ニウエ、バプアニューギニア、ソロモン諸島、ツヴァル、キリバス、ヴァヌアツ、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、パラオの14カ国・地域とオーストラリア、ニュージーランドによって構成されている。2000年に、それまでの南太平洋フォーラム (South Pacific Forum) から名称変更した。

Larmour)である。ラーモアは、グッド・ガバナンスと結びついた公共部門改革や汚職防止といった諸制度が、はたしてどこまで「外来の花」(foreign flower)として太平洋島嶼諸国に根付いているのか、その「移転」を決定する要因について検討を行った(Larmour, 2005)。一方、マクドナルド(Barrie Macdonald)は、キリバスを事例に、その政治文化的文脈におけるガバナンスが、そうした文脈の外で公式化されたグッド・ガバナンスの基準にはあてはまらないことを指摘し、太平洋島嶼諸国現地の状況と価値観に、より配慮した援助ドナーとレシピエント関係の構築を唱えた(Macdonald, 1998)⁽²⁾。

これらの議論は、固有の政治文化的背景を持つ太平洋島嶼諸国にとって、グッド・ガバナンスとはいったい何なのか、という点におもな問題関心があると集約することができよう。それに対し、本稿は、グッド・ガバナンスが「グローバル規範」であり、それを地域機構であるPIFが「地域的規範」として受容した、という点に注目するものである。PIFは、なぜ、どのようにグッド・ガバナンスという「グローバル規範」を「地域的規範」として受容するにいたったのであろうか。その過程を明らかにし、そこから地域機構としてのPIFがどのように変わりつつあるのか、考えていくことにしたい。

1. 「グローバル規範」としてのグッド・ガバナンス

グッド・ガバナンスという概念は、よく知られているように、1989年に世界銀行のサブ・サハラに関する報告書の中で、初めて唱えられたものである。アフリカの開発問題の根底には、「ガバナンスの危機」があると論じたこの報告書は、グッド・ガバナンスという概念を他の国際機関や欧米の援助ドナー国の間に普及させることになった(Williams, 2008 : 69 ; 75-76)。

しかし、その一方で、グッド・ガバナンスを提唱した世界銀行の内部では、グッド・ガバナンスの正確な意味や、グッド・ガバナンスの推進における世界銀行の役割などをめぐって論争が起きていた(Ibid., 75)。こうした論争を経て、世界銀行としてのグッド・ガバナンスに対する理解とその役割について表明したとされるのが、1992年に発表された『ガバナンスと開発』報告書である。同報告書は、ガバナンスをアフリカのみならず、世界銀行全体にとっての重要なイシューとしてとらえ、グッド・ガバナンスを「安定した経済発展と同義」として位置づけていた。そして、安定した経済発展のために必要なガバナンスの4つの領域として、①公共部門マネジメントの改善、②政府および行政の説明責任の推進、③法制度の改革、④情報供給と透明性の改善、をあげていた(Ibid., 77)。

グッド・ガバナンスを経済発展と結びつけるこうした考え方は、世界銀行の中で、次第に主流となっていく。そして1990年代末には、ガバナンスの改善が、厳密な経済改革にかわって、世界銀行の構造調整政策の焦点にすえられることになる。そこで強調されたのは、実効的なガバナンス、汚職との戦い、より幅広い透明性、よりよい社会的セーフティー・ネットといった諸点であった(Bigman, 2007 : 169)。

世界銀行と並んで、グッド・ガバナンスを政策として打ち出したのは、アジア開発銀行(Asia Development Bank : ADB)である。1995年にガバナンスに関する政策を採択したADBは、ガバナンスを「開発のための国家の経済的・社会的資源のマネジメントにおいて権力が行使される形態」と定義した。その上で、グッド・ガバナンスの基本的要素として、①公共部門による説明責任、②開発の中心にいる人々やその代理による参加、③法の支配による予測可能性、④一般への情報開示による透明性、の4点をあげた(Mellor and Jabes, 2004 : 2-3)。

世界銀行やADBがグッド・ガバナンスをおもに経済発展の観点から重視したのに対し、それを経済発展のみならず、広く国際安全保障の要件とみなす姿勢を示したのは、国連である。たとえば、ガリ(Boutros Boutros Ghali)事務総長は、1992年に発表した『平和への課題』の中で、「絶対的かつ排他的主権の時代は過ぎ去った。その理

(2) そのほか、太平洋島嶼諸国のガバナンスをめぐる議論に関しては、(Commonwealth Secretariat, 2005), (Gravelle, 2002), (Huffer, 2005), (Huffer and So'o, 2000), (Molisa, 2002), (Ogashiwa, 2008), (Paeniu, 1995), (Saldanha, 2004)や、オーストラリア国立大学太平洋アジア研究学部に設けられた「メラネシアにおける国家・社会・ガバナンス」(State, Society and Governance in Melanesia)の出版物などがあげられる。

論は決して現実に見合わなかった。国連加盟国の指導者はこのことを理解し、そして国内のグッド・ガバナンスと、ますます相互依存を強める世界からの要請の間の均衡を探し求めることが、彼らの課題である」と述べ、加盟国の国内統治のあり方に、国連として関与していくという立場を明らかにした(吉川, 2010: 69)。また、ガリの後任のアナン(Kofi A. Annan)事務総長は、2000年に行われたミレニアム・サミットで採択されたミレニアム開発目標に関連して、「グッド・ガバナンス、強固な制度、どこで見つかるかと汚職やミスマネジメントを根絶する明確なコミットメントなくして、より幅広い発展は、つかめないことが明らかとなるであろう」と論じ(Brus, 2006: 145-146)、グッド・ガバナンスを経済発展と関連づける一方、ミレニアム・サミットにおいては、「弱国」の存在が、国内においても国際面においても効果的ガバナンスの障害の主要因の一つである」とした上で、「そうした国の人々のために、そして世界の共通の利益のために、弱い国の統治能力を強化し、支援しなければならない」と述べ(吉川, 前掲論文, 100-101)、国際安全保障の観点からグッド・ガバナンスに向けた支援を進めていく意向を示した。

このように、1989年に世界銀行が唱えて以来、10年ほどの間で、グッド・ガバナンスは、おもだった国際機関によって、こぞって標榜されるようになった。すなわち、それは、グッド・ガバナンスという概念が、国際社会の中で一定以上の支持を獲得し、影響力を持つようになったことを意味していたと言ってもよい。かくして、グッド・ガバナンスは、「グローバル規範」として認知されるようになっていったのである。

2. 太平洋島嶼諸国のガバナンス状況

それでは、「グローバル規範」としてのグッド・ガバナンスを、PIFは、なぜ「地域的規範」として受け入れるにいたったのであろうか。その第1の要因として考えられるのが、太平洋島嶼諸国におけるガバナンスの状況である。

グッド・ガバナンスが「グローバル規範」として認知されていった時期、太平洋島嶼諸国では、ガバナンスをめぐる問題が顕在化していた。マネー・ロンダリング(money laundering・資金

洗浄)は、その代表的な事例の1つと行うことができよう。

太平洋島嶼諸国では、1970年代から、政府の歳入増収を目的として、オフショア金融センター(offshore financial centers)が設立されてきた(Larmour, 2005: 93)。為替管理をなくし、通貨移動の規制を緩和し、厳密な銀行秘密保持法を課し、匿名の株保有を許可する太平洋島嶼諸国のオフショア金融センターには、金融自由化が進んだ1990年代半ば以降、多数の金融機関が登録するようになる(Boister, 2005: 39-40)。

だが一方、先進諸国の間では、オフショア金融センターが犯罪組織のマネー・ロンダリングに用いられているという懸念が高まっていた。こうした懸念を背景として、太平洋島嶼諸国におけるマネー・ロンダリング問題の可視化に中心的役割を果たしたと言えるのが、マネー・ロンダリングに関する金融活動作業部会(Financial Action Task Force on Money Laundering: FATF)である。

1989年の先進7ヶ国首脳会議アルシュ・サミットにおいて設立が決まり、経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development)の事務局内に設けられたFATFは、マネー・ロンダリング規制に手ぬるい諸国を公表する、いわゆる「名指しと恥」政策('name and shame' policy)を用いて、FATF非加盟国に対し、マネー・ロンダリングの規制を促してきた(Takats, 2007: 234)。1999年、FATFは、『マネー・ロンダリング類型学』と題する報告書の中で、「ロシアの組織的犯罪をめぐる金融活動が太平洋地域に非常に集中していることが観察される」として、特に西サモア(現・サモア)、ナウル、ヴァヌアツ、クック諸島をあげ、フィジー、ニウエ、トンガについては懸念を表明した(*Pacific Islands Monthly*, March 1999: 20)。さらに、2000年にマネー・ロンダリング規制に対する非協力国・地域のリストを発表したFATFは、その中で、太平洋島嶼諸国のうちナウル、クック諸島、ニウエ、マーシャル諸島を名指しした(van Fossen, 2003: 255-256)⁽³⁾。中でもとりわ

(3) 非協力国・地域としてほかに名指しされたのは、バハマ、ケイマン諸島、ドミニカ、イスラエル、レバノン、リヒテンシュタイン、パナマ、フィリピン、ロシア、セントクリストファー・ネイビス、セントビンセント・グレナディーン諸島であった(柏原, 2007: 256)。

け、自国に実体のない400の幽霊銀行を廃止しなかったナウルに対しては、2001年に対抗措置が発動された(Larmour, 2005: 105)。太平洋島嶼諸国のオフショア金融センターは、「悔い改めない『敵対逸脱者』」(van Fossen, 2003: 239)とされ、そうしたオフショア金融センターに対する監視を怠り、マネー・ロンダリング規制に乗り出さない太平洋島嶼諸国政府はガバナンスを欠いているとみなされたのである。

太平洋島嶼諸国のガバナンスをめぐる、いま1つの事例としてあげられるのは、汚職・ミスマネジメントである。クロコム (Ron Crocombe) によれば、「1990年代、太平洋島嶼諸国の政府と人々から、多くの資源が高位の政治家、官僚、内外の実業家によって盗まれた」とされる(Crocombe, 2001: 512)。そうした事例のうち、典型的なものとして、ヴァヌアツの例を紹介しておくことにしたい。

1990年代後半、ヴァヌアツでは、オンブズマンのフェリユー＝パターソン (Marie-Noelle Ferriueux-Patterson) が公表した複数の報告書によって、首相らによる汚職・ミスマネジメントが次々と明らかにされた。その1つが、サイクロン復興基金をめぐるものである。

1992年、大型のサイクロンに見舞われたヴァヌアツは、フランス政府から復興支援資金の供与を受けた。しかし、コーマン (Maxime Carlot Korman) 首相は、自分自身のみを受取人としたサイクロン復興委員会の口座を開設してそれを管理し、自らの秘書を代理権者として指名した。その上で、コーマン首相は、海外のヴァヌアツ名誉総領事たちに対し、地位確保と引き換えに、シンガポール、あるいはマレーシアに設けてある自身の幽霊会社の口座に寄付金を送金するよう要求した。送金された寄付金の大半は、上記のサイクロン復興委員会の口座に移され、その金額は首相の年間給与のおよそ45倍に匹敵したとされる。そして1995年の総選挙直前、コーマン首相は、サイクロン復興委員会の口座から、一部を現金化して、自らの政党の大会経費に用い、残額については、その大半を自身の個人口座に移し、着服したのだった (Chaikin and Sharman, 2009: 24-25)。

フェリユー＝パターソンの報告書によれば、コーマン首相は、また、年金基金をめぐるても、

汚職・ミスマネジメントに関わったとされる。ヴァヌアツの全被雇用者が加入するヴァヌアツ国家年金基金 (Vanuatu National Provident Fund) は、1993年に、財務省と共同で、基金を原資として住宅ローンを設立した。だが、この住宅ローンは、1994年から1995年にかけて、コーマン首相の指示により、一部の政府高官や閣僚らに特別条件で貸しだされた。この事実を1997年末に公表されたフェリユー＝パターソンの報告書によって知った年金加入者たちは、1998年初頭、抗議デモを行った。デモは最終的に暴動へと発展して、多額の損害・被害を出すとともに、非常事態宣言が発令される結末となった (McLeod and Morgan, 2007: 79-80)。

数々のこうした汚職・ミスマネジメントを明らかにしたフェリユー＝パターソンに対し、報告書の中で告発された閣僚たちは、1997年に彼女の解雇を試みた。しかし、オンブズマンの独立性を保障したオンブズマン法の規定によって、この試みは不成功に終わった。そこで、1998年、ヴァヌアツ議会は新たなオンブズマン法を制定して、オンブズマンの権限を大幅に縮小させ、その独立性を失わせた。さらに、1999年にフェリユー＝パターソンの任期が切れると、ヴァヌアツ政府は彼女に替えて、閣僚の政治的な同志とされる人物を新たなオンブズマンとして任命したのだった (Larmour, 2005: 104; Chaikin and Sharman, 2009: 26)。

以上のようなマネー・ロンダリングや汚職・ミスマネジメントの事例に示されるように、1990年代の太平洋島嶼諸国は、ガバナンスについて問題視される状況にあったとすることができる。このような太平洋島嶼諸国の状況は、グッド・ガバナンスを「グローバル規範」としてとらえ、その普及に乗り出した国際機関や先進諸国に、この地域へのグッド・ガバナンスの浸透は喫緊の課題であると主張させる格好の根拠を与えることになったと考えられよう。あたかも、鍵と鍵穴の関係のように、グッド・ガバナンスという「グローバル規範」を受け入れさせようという圧力が、まさにそれにふさわしい場所とみなされた太平洋島嶼諸国に向けられることになったのである。そしてその圧力には、「援助」が手段として用いられたことは言うまでもない。次節では、このように第1の

要因と連動し、PIFがグッド・ガバナンスという「グローバル規範」を「地域的規範」として受容するにいたった第2の要因として、援助ドナーからの圧力をとりあげ、検討していくことにする。

3. 「グローバル規範」受容に向けての圧力

前述のように、グッド・ガバナンスのそもそもの提唱者は世界銀行であったが、太平洋島嶼諸国にグッド・ガバナンスの受容を迫る上で、世界銀行は必ずしも主要な役割を果たしてきたとは言えなかった。なぜなら、世界銀行は、1980年から1992年まで、ADBと締結した協力協定の下、ADBが評価・監督したプロジェクトに対し共同融資を実施するなど、太平洋島嶼諸国⁽⁴⁾援助においては、基本的に二次的役割を担うにとどまってきたからである(World Bank, 2005: 9)。1992年以降も、世界銀行の太平洋島嶼諸国援助は、2000年に太平洋地域戦略(Pacific Regional Strategy)が理事会に提出されるまで、正式な地域戦略が存在しない状態が続いていた(Ibid., 9-10)。

それに対し、援助ドナー国際機関の中で、1990年代、グッド・ガバナンスの受容を太平洋島嶼諸国に対し率先して求めてきた先導役は、ADBであったと言える。ADBは、1994年以降、太平洋発展途上加盟国(Pacific Developing Member Countries)⁽⁵⁾における事業の焦点を、それまでの部門・プロジェクト融資から、ガバナンス改革、公共部門、マクロ経済の安定化、構造調整に対する支援へとシフトさせた(Mellor and Jabes, 2004: 6)。その具体的表れが、1995年から開始されたクック諸島、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パプアニューギニア、サモア、ソロモン諸島、トンガ、ヴァヌアツにおける改革プログラムへの援助である。これによって、当該諸国では、会計責任制度の導入やグッド・ガバナンスの法制化など(Alley, 2000: 196-197)を通じたグッド・ガバナンスの浸透が試みられていった。さらにADBは、2000年に、アジア太平洋地域におけるグッド・ガバナンスの推進に主導的役割を果たす

(4) 世界銀行に加盟する太平洋加盟諸国(Pacific Member Countries)は、フィジー、キリバス、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、パラオ、サモア、ソロモン諸島、トンガ、ツヴァルの9カ国であった。

(5) ニウエを除いた太平洋島嶼諸国。

方針を決定し、その履行のために、2000年から2004年を期間とした「グッド・ガバナンスの推進—ADBの中期的課題および行動計画」を策定した。この行動計画では、個々の加盟国についてガバナンス評価を行うことがうたわれており、実際に2001年から評価が始められた(Mellor and Jabes, 2004: 6-8)。また、ADBは、1995年から2000年にかけて、他の主要な援助ドナーとの間で、11回にわたる協議会合を開催し、太平洋島嶼諸国に対するこうした援助政策の調整を図る役割も果たしてきた(von Strokirch, 2002: 429)。

このようなADBの働きかけとともに、太平洋島嶼諸国にグッド・ガバナンスを受容させる大きな圧力となったと言えるのが、太平洋島嶼諸国と密接な関係を持つヨーロッパ連合(European Union・EU)によるものである。

太平洋島嶼諸国は、サモア、トンガ、フィジー、パプアニューギニア、ソロモン諸島、ツヴァル、キリバス、ヴァヌアツの8カ国が、EUとの間で、ロメ協定(Lome Convention)を締結していた⁽⁶⁾。ロメ協定は、EU諸国の旧植民地であったアフリカ・カリブ海・太平洋(Africa, Caribbean, Pacific・ACP)諸国に、さまざまな貿易優遇措置を提供するものであり、太平洋ACP諸国(Pacific ACP Countries)と呼ばれる上記8カ国は、これによって、多大な経済的恩恵を受けてきたのである。

このロメ協定は、1990年に第4次協定が発効したが、1995年には、その中間見直しが行われた。中間見直し後の改定協定には、人権の尊重、民主主義の原則、法の支配の確立とならんで、グッド・ガバナンスの受容と適用が初めて盛り込まれた(Arts and Byron, 1997: 83-84)。ロメ協定に加盟する太平洋ACP諸国は、すなわち、これを受け入れなくてはならなくなったのである。さらに、1998年の南太平洋フォーラム年次会議において、2000年に満了となる第4次ロメ協定の後継協定の交渉に、協定非加盟の太平洋島嶼諸国残り6カ国も参加することが決まったことによって(Forum Secretariat, 1998)、グッド・ガバナンスは、事実上、すべての太平洋島嶼諸国にとって受

(6) ロメ協定は、1975年に第1次協定が締結されてから、2000年に第4次協定が満了するまで、25年間にわたって継続された。

容しなくてはならないものとみなされることになる。

そして2000年に、ロメ協定にかわって、新たにコトヌー協定 (Cotonou Agreement) が、20年を期間として、EU と ACP 諸国との間で締結される。コトヌー協定で重要分野として示された5つの柱の第1番目には、グローバルな政治的次元が掲げられ、グッド・ガバナンスは、その中の1つにあげられていた。コトヌー協定にはすべての太平洋島嶼諸国が加盟したことから、グッド・ガバナンスは、正式に全太平洋島嶼諸国が受容すべき規範として位置づけられることになったのである。

太平洋島嶼諸国にグッド・ガバナンスを受容させる圧力となったのは、ADBやEUといった域外からの圧力ばかりではなかった。多くの太平洋島嶼諸国にとって、バイラテラルでは最大の援助ドナー国であり、なおかつPIFの加盟国でもあるオーストラリアによる域内からの圧力も、大きな役割を果たしたとすることができよう。

オーストラリアが最初にグッド・ガバナンスについて提起したのは、1994年の南太平洋フォーラム年次会議に際してのことであった。「われわれの資源を管理する」をテーマとして掲げたこの年次会議で焦点となったのは、ソロモン諸島やパプアニューギニアなど、メラネシア諸国で当時進行していた森林伐採であった。メラネシア諸国では、1980年代後半から、「緑のゴールドラッシュ」(Thistlethwaite and Davis, 1996 : 49) と表現されるような大規模な商業的森林伐採が、主にアジア資本の伐採企業によって進められていた。メラネシア諸国の政治家や官僚は、これら伐採企業から贈賄を受け、見返りとして、伐採許可を与えたり、違法操業や環境汚染といった行為を黙認したりするなど、汚職・ミスマネジメントに関わっていると指摘されていたのである (Connell, 1997 : 102;105-106 ; Kabutaulaka, 2000 : 95)。

オーストラリアのビルニー (Gordon Bilney) 太平洋諸島担当相は、南太平洋フォーラム年次会議に際し、この問題を取り上げ、太平洋島嶼諸国に対し、贈賄を行う海外伐採企業に団結して立ち向かうことを求めた (*Fiji Times*, 1 August 1994)。さらに、ビルニー太平洋諸島担当相は、太平洋島嶼諸国が、よりいっそうの説明責任と、より実効的な援助資金の使用を確保する改革を行わない限

り、現行水準のオーストラリアの援助を維持することは難しくなるであろうと警告した (Henningham, 1995 : 353)。

ビルニー太平洋諸島担当相の警告は、翌1995年に、政策マネジメント改革基金 (Policy Management and Reform Fund) の発足という形をとって具体化される。政策マネジメント改革基金は、改革に従事する準備状況に基づいて、太平洋島嶼諸国に競争的にオーストラリアの援助資金を配分するというものであった (von Strokirch, 2002 : 428)。

援助を手段としてグッド・ガバナンスの受容を求めるオーストラリアの姿勢は、1996年に、労働党にかわって連邦自由党、および国民党による連立政権が誕生すると、よりいちだんと鮮明にされるようになる。1997年、ダウナー (Alexander Downer) 外相は、オーストラリアの援助政策に関して抜本的な再検討を行った報告書を公表した。その中で述べられていたのは、特に経済改革と持続可能な資源マネジメントを通じたグッド・ガバナンス支援のための努力をオーストラリアが続けていくことの必要性であり、グッド・ガバナンスへのコミットメントを示さない太平洋島嶼諸国政府に対しては、援助を削減すべきであるという内容であった (*Pacific Report*, 12 May 1997)。

域内外の援助ドナーからのこのような圧力によって、太平洋島嶼諸国は、いやおうなく「グローバル規範」であるグッド・ガバナンスを受容させられていったと言える。そして、太平洋島嶼諸国によるグッド・ガバナンスの受容は、当事者である太平洋島嶼諸国、グッド・ガバナンスの受容を求めるオーストラリア、およびニュージーランドによって構成されているPIFにグッド・ガバナンスを標榜させることになったのである。次では、こうした状況の中から、PIFが「グローバル規範」であるグッド・ガバナンスを「地域的規範」として受容していったプロセスについて考察していくことにしたい。

4. PIFによる「グローバル規範」受容のプロセス

PIFによる「地域的規範」としてのグッド・ガバナンス受容のプロセスは、PIFの前身である南太平洋フォーラム、およびPIFが採択したさま

ざまな宣言や原則の中に跡づけていくことができる。

グッド・ガバナンスという文言が初めて登場したのは、1995年の南太平洋フォーラム年次会議で採択された南太平洋フォーラム・ビジョン声明(South Pacific Forum Vision Statement)の中である(Forum Secretariat, 1995)。その後、1997年の年次会議で採択されたアイトウタキ宣言(Aitutaki Declaration・正式名称は、地域的安全保障協力に関するアイトウタキ宣言:Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation)の中で、グッド・ガバナンスは、本格的に言及されることになる。

アイトウタキ宣言は、「地域におけるもっとも当面のリスク」として、自然災害を含む地域的および国内の開発、麻薬密輸を含む越境的犯罪、経済・社会・環境政策をあげた上で、地域における安全保障協力の行動指針の1つとして、「グッド・ガバナンス、持続可能な発展、予防外交を含む国際協力は、脆弱性を克服し、相互信頼を構築し、地域における国家の全体的な安全保障を強化するもっとも効果的な方法」とうたっていた(Forum Secretariat, 1997a)。

ここで注目されるのは、アイトウタキ宣言が、グッド・ガバナンスを地域的安全保障協力の一環として位置づけていた点である。すなわち、グッド・ガバナンスは、前述の国連と同じく、広く安全保障の文脈の中でとらえられていたとすることができよう。

その一方で、アイトウタキ宣言が採択された同じ1997年の年次会議では、説明責任8原則(Eight Principles of Accountability)が承認されていた。それに先立つ数か月前に、南太平洋フォーラム経済閣僚会議において、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説明責任8原則は、政府や公務員の行動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』法則」とされるものであった(Forum Secretariat, 1997b)。具体的には、①複数年枠組みを含み、予算プロセスは、議会が歳出承認決定の長期にわたる含蓄を十分に熟知できるようにすること、②政府会計、国有企業、および法定企業は、迅速かつ十分に会計検査を受けること、また会計報告書は一般公衆が読め

るよう公刊すること、③政府によって結ばれた融資協定や保証は、議会が長期にわたる含蓄を熟知できるように十分な情報とともに議会に提出すること、④すべての政府と公共部門の契約は、オープンに広報し、競争的に授与、管理し、公的に報告を行うこと、⑤財政規則の違反は、迅速に罰すること、⑥議会の公的会計・歳出委員会は、情報公開を要求できるようにすること、⑦会計検査長官、オンブズマンは、適切な財政的資源と、議会に対し独立的な報告を行う権利を備えること、⑧中央銀行は、公正なモニタリングと助言、および情報提供報告書の定期的かつ独立的な刊行のための法的責任を持つこと、の8項目を原則として掲げた説明責任8原則は(*Ibid.*)、前述の世界銀行やADBのように、経済発展の観点からとらえたグッド・ガバナンスを提示したものと言えるであろう。つまり、南太平洋フォーラムは、グッド・ガバナンスを安全保障と経済発展の双方の文脈からとらえていたことが、ここから読み取れるのである。

ただし、これらの宣言や原則は採択されたが、必ずしも履行されたわけではなかった。南太平洋フォーラムは、グッド・ガバナンスが地域的安全保障協力の行動指針の1つであり、また説明責任8原則の遵守によって実現されるという認識を示しはしたが、その履行に向けての実効力を伴ったメカニズムの構築には踏みこまなかったからである。「多くを約束し、ほとんど果たさないフォーラム用語」と称されたように(Firth, 2008: 123)、南太平洋フォーラムは、「グローバル規範」であるグッド・ガバナンスを「地域的規範」として受容することを標榜したものの、実際に履行する意志は乏しかったと言えよう。

このような南太平洋フォーラムの姿勢が変化する1つの大きなきっかけとなったのは、2000年にフィジー、およびソロモン諸島で相次いで起きたクーデタの発生である⁽⁷⁾。フィジーでのクーデタ発生直後、南太平洋フォーラムは、ナカムラ(Kuniwo Nakamura)議長⁽⁸⁾名で声明を発表し、問題解決に向けて、「グッド・ガバナンス、民主

(7) フィジー、およびソロモン諸島のクーデタについては、(小柏, 2003a)を参照のこと。

(8) 南太平洋フォーラム・PIFの議長は、1年ごとの持ち回り制によって、加盟国の元首が就任する。ナカムラ議長は、当時のパラオ大統領。

主義、法の支配、紛争の平和的解決」という行動指針の支持をフィジーに対し訴えたが (Forum Secretariat, 2000a), 南太平洋フォーラム自らが何らかの行動を起こすことはしなかった。

しかし、それからほどなくしてソロモン諸島においてもクーデタが発生したことは、南太平洋フォーラムに、大きな衝撃を与えた。すなわち、それは、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の対立という固有事情に基づくフィジーに限られたことではなく、地域のどこにおいても起こりうる構造的な問題であることを南太平洋フォーラムにつきつけたからである。それによって、援助ドナーがそれまで主張してきたグッド・ガバナンスの重要性が初めて実感をとまなげて認識されたと言えるであろう。ソロモン諸島のクーデタ発生から約1か月後に開催されたフォーラム地域安全保障委員会で、レヴィ (Noel Levi) フォーラム事務局長は、フィジー、およびソロモン諸島のクーデタは当該国のみならず、地域全体の懸念すべき問題であると表明し、「強い政治的意志、民主主義、グッド・ガバナンス、説明責任原則、法の支配へのコミットメント」以外に解決方法はないと述べ (Forum Secretariat, 2000b), 南太平洋フォーラムとして地域紛争への対応を考えていく必要性を示した。

南太平洋フォーラムによる地域紛争への関与が大筋で合意されたのは、地域安全保障委員会開催の翌月に開かれたフォーラム外相会議においてである。フォーラム外相会議では、アイトウタキ宣言をさらに強化した行動指針と、危機解決の支援のための行動手順が合意され、フォーラム事務局員を中心とした作業グループを設置して、これら行動指針と行動手順を取りまとめ、3か月後に開かれるフォーラム年次会議に提起することが決定された (Forum Secretariat, 2000c)。

こうして、フォーラム年次会議に提出され、採択されたのが、地域の政治危機に対する行動指針と行動手順について定めたビケタワ宣言 (Biketawa Declaration) である。ビケタワ宣言であげられた7項目にわたる地域の政治危機に対する行動指針の第1項目には、「リーダーシップの行使と、オープンで、透明性が高く、説明責任を果たし、参加的、協議的、決定的、しかし公正で平等な様式での相互作用であるグッド・ガバ

ンスへのコミットメント」が掲げられ (Forum Secretariat, 2000d), アイトウタキ宣言に比べ、グッド・ガバナンスが、よりいちだんと重視されていることが示された。また、行動手順については、フォーラム事務局長とフォーラム議長、フォーラム首脳、当該国等との協議や、フォーラム外相会議との協議による声明の発表、事実調査団の派遣、有識者会議の開催といった具体的な内容が明記された (*Ibid.*)。

重要なことは、ビケタワ宣言の中で、「他の加盟国の国内問題への非干渉の原則を尊重しながらも、フォーラム首脳とその諸国は、行動指針と行動手順に委ねる」と述べられていた点である (*Ibid.*)。すなわち、留保付きの「マイルドな介入枠組み」 (Clements, 2008 : 134) ではありながらも、ビケタワ宣言は、政治危機の場合、PIFが加盟国の国内統治に介入することを可能としたのである。そして、そうした介入の際の行動指針の筆頭に位置づけられたグッド・ガバナンスにとって、PIFの介入によるその履行という道筋がつけられた点で、ビケタワ宣言は、重要な意味をもたらしたと言える。実際、放漫な財政運営によって財政破綻したナウルに対し⁽⁹⁾、2004年から2009年にかけて、PIFによってナウルに対する太平洋地域支援 (Pacific Regional Assistance to Nauru) が行われ、法制度改革などグッド・ガバナンスの履行が進められたのは、まさにこのビケタワ宣言に基づいてのことであった。このように、PIFは、地域的安全保障の文脈から、ビケタワ宣言を通じ、グッド・ガバナンスの履行に、より実効性を伴った仕組みを整えていくことになったのである。

また、PIFは、2003年のPIF年次会議において、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「グッド・リーダーシップにとっての基本とすべきグッド・ガバナンスの主要原則」として (Forum Secretariat, 2002 ; 2003a), フォーラム・グッド・リーダーシップ原則 (Forum Principles of Good Leadership) を採択する。フォーラム・グッド・リーダーシップ原則は、①法と政府制度の尊重、②文化的価値、慣習、伝統の尊重、③信教自由の

(9) ナウルの財政破綻については、(Quanchi, 2007) を参照のこと。

尊重, ④リーダーが代表して権力を行使している人々の尊重, ⑤公衆構成員の尊重, ⑥経済と効率性, ⑦勤勉, ⑧国家的平和と安全保障, ⑨公職の尊重, の9項目から構成され (*Ibid.*), ビケタワ宣言における地域的安全保障の文脈からのグッド・ガバナンスと, 経済発展の文脈からのそれとを一つにまとめ提示したものであった。

「地域的規範」としてグッド・ガバナンスを単に標榜するにとどまらず, PIFによるその実際の履行に向けた環境整備が, こうして進んでいったのである。

5. 「グローバル規範」の受容とPIFの変容

PIFによる「地域的規範」としてのグッド・ガバナンスの履行は, その後, さらに本格化することになる。それを促したのは, PIF自らが乗り出したグローバル化への対応であった。

2003年, PIFは, 年次会議において, 設立以来, 初となるPIFの役割や機能の再検討を行うこととし, その任に当たる有識者グループを設置した。パプアニューギニアのチャン (Julius Chan) 元首相を議長とする有識者グループは⁽¹⁰⁾, 翌2004年に, 「グローバル化の勢力が優勢な時代」にあって, 「太平洋が直面している困難は, 先見性, 決断, そして地域統合を通じてのみ克服される」として (Forum Secretariat, 2004a), よりいっそうの地域統合を目指すパシフィック・プランを提出した。冒頭であげたように, このパシフィック・プランは, 2005年のPIF年次会議において, 正式に採択される。

このように, グローバル化への対応として策定されたパシフィック・プランにおいて, 4つの柱 (目標) の1つとして位置づけられたグッド・ガバナンスは, PIFにとっての「地域的規範」であることが明確化されたばかりでなく, ビケタワ宣言の採択によって実効性が増したその履行に関しても, よりいっそう明確化が図られたとすることができる。

(10) 有識者グループは, ほかに元オーストラリア外交官のコットン (Bob Cotton), 南太平洋大学学長代理で元トンガ副首相のカヴァリク (Langi Kavaliku), 元キリバス首相で元PIF議長のティト (Teburoro Tito), サモアのオンブズマンで元サモア官房長官, 元サモア国連大使のトマ (Maiava Lulai Toma) から構成されていた。

パシフィック・プランでは, 10年間で4つの柱 (目標) の実現に向けて, 13の戦略的目標が設定されており, さらに各々の戦略的目標の下には, カリボボ・ロードマップ (Kalibobo Roadmap on the Pacific Plan) と呼ばれる, 最初の3年間にとられるべきイニシアティブが掲げられていた。グッド・ガバナンスは, 12番目の戦略的目標として, 「太平洋の資源マネジメント・利用におけるいっそうの透明性, 説明責任, 公正, 実効性」と規定され, イニシアティブとして, ①会計監査・オンブズマン機関, 税関, リーダーシップ原則, 反汚職制度, 司法長官局など, カギとなる制度の支援, あるいは構築 (司法研修・教育を通じてのものを含む), ②フォーラム・グッド・リーダーシップ原則と説明責任原則の支援, ③資源マネジメントを含む, 伝統的, および近代的価値と構造に調和したガバナンス・メカニズムの強化, ④すべての部門にわたる国家的, および地域的統計情報システムのアップグレード, および拡張, ⑤適切などころでの国際的, および地域的人権条約, 協約, 協定の批准と履行。報告や他の要求事項に対する支援, ⑥参加民主主義と協議的政策決定 (非国家的主体, 若者, 女性, 障がい者を含む), および選挙プロセスを支援する戦略の開発, ⑦法制の一律化, および/あるいは共通の諮問能力の追求を通じてのものを含む, 金融規制に対する共通アプローチの開発, ⑧責任ある独立したマクロ経済的, およびミクロ経済的技術支援メカニズム (統計を含む) の構築。財務, 金融機能の強化と経済分析の提供, (Forum Secretariat, 2006a), そして2007年には, 新たに⑨地域の司法部門におけるカギとなるアクター間の地域協力の深化 (Spillane, 2008: 76), を加えた9点があげられていた。

注目すべきは, これらイニシアティブが掲げられたことにとどまらず, それを履行するためのメカニズムが明示された点である。パシフィック・プランの履行には, PIF事務局内に設けられたパシフィック・プラン局が主担当となっており, パシフィック・プランの政治的監督と指導には, その年のPIF議長を委員長とし, 全PIF加盟国の代表によって構成されるパシフィック・プラン実行委員会 (Pacific Plan Action Committee) があたるとされていた。パシフィック・プラン実行

委員会委員長は、半年ごとに PIF 加盟国首脳にパシフィック・プランの履行に関して報告を行い、さらに毎年、将来的な方向性に関する勧告を含んだ報告書を提出することが定められていた。そして最終的には、PIF 年次首脳会議がこの報告書を基に、パシフィック・プランの全体的な履行について検討を行うことになっていた (Forum Secretariat, 2006a)。こうしたメカニズムに基づき、グッド・ガバナンスについては、たとえば、2006年の PIF 年次首脳会議で、上記イニシアティブのうち、特に⑤の国際的人権条約の履行、および⑥の参加民主主義の奨励、をいっそう重視することが合意されるなど (Forum Secretariat, 2006b)、履行の実現性をより高める対応が図られてきた。

さらに見逃せないのが、モニタリングと評価が盛り込まれていた点である。パシフィック・プランの進捗は、モニタリング・評価枠組み (Monitoring and Evaluation Framework) によって検証されるとともに、PIF 事務局長が召集する非国家的行為体を含んだ委任グループによって、独立的なフィードバックと助言が行われることになっていた。加えて、3年ごとに、進捗に関して、独立した包括的検討を実施することも明記されていた (Forum Secretariat, 2006a)。検証、フィードバック、再検討といった循環的なメカニズムを備えた「生きた文書」(Ibid.) としてのパシフィック・プランにおいて、グッド・ガバナンスの履行は、いっそう実効性を増すことになったと言えるであろう。

それでは、このようにして「グローバル規範」としてのグッド・ガバナンスを「地域的規範」として受容するにいたった PIF は、どのように変わりつつあると考えられるのだろうか。

まず第1に言えることは、PIF が、よりいちだんとグローバルな規範秩序の中に組み入れられるようになったという点である。グッド・ガバナンスをめぐることは、説明責任8原則が採択された1997年の南太平洋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) 財務相が「流行」と呼んで批判したように (Islands Business, 1997: 35)、受容したとは言え、太平洋島嶼諸国の間には、根強い反発が存在していた。こうした反発に配慮し、2003年

に採択されたフォーラム・グッド・リーダーシップ原則では、第2項目目に、「文化的価値、慣習、伝統の尊重」が盛り込まれ、「伝統的太平洋価値」とビクタワ宣言の中に含まれている原則へのフォーラム首脳のコミットメント双方を考慮した」(Forum Secretariat, 2003b)、いわゆる「グッド・パシフィック・ガバナンス」(Good Pacific Governance) (Forum Secretariat, 2004b) が唱えられた。しかし、パシフィック・プランが進められていく中で、地域独自の「グッド・パシフィック・ガバナンス」の追求は後退し、地域の会計制度の整備など、「グローバル規範」としてのグッド・ガバナンスの履行が中心的位置を占めるようになってきている (Forum Secretariat, 2010)。今後、PIF において、「グッド・パシフィック・ガバナンス」という主張が影響力を持つ可能性は、ますます小さくなっていくものと考えられよう。

第2にあげられるのは、PIF が、加盟国間関係によって成り立つ国家間機構というそのあり方を転換しだしている点である。国境の内外を区分せず適用される「グローバル規範」を「地域的規範」として受容したことによって、PIF は、加盟国国内の統治のあり方を地域的アジェンダとしていっそう明確に位置づけるようになった。そこからは、大きく2つの方向性を指摘することができる。1つは、地域的介入を容認し、加盟国の主権に制約を加えて「統合」の拍車化を図る動きである。そしてもう1つは、市民社会に代表される国家以外の非国家的主体の役割を強化していこうという動きである。どちらも、それまでの PIF とは異なる新たな地域機構のあり方を形作るものと言えよう。

このように変化しつつある PIF は、今後、さらにいかなる変容を遂げていくのであろうか。そして、変容していく PIF の枠組みの中で、PIF 諸国は、どのような行動をとっていくのであろうか。その考察には、変容に対する適応や反発などから生み出される PIF 域内のダイナミクスを注視し、そこから PIF の地域機構としての姿を再照射していくことが必要となろう。それについては、稿を改め論じることにしたい。

引用文献

- Alley, Roderic (2000) *The Domestic Politics of International Relations : Cases from Australia, New Zealand and Oceania*, Ashgate.
- Arts, Karin, and Byron, Jessica (1997) "The Mid-Term Review of the Lome IV Convention : Heralding the Future?" *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1.
- Bigman, David (2007) *Globalization and the Least Developed Countries : Potentials and Pitfalls*, CABI.
- Boister, Neil (2005) "Regionalism Cooperation in the Suppression of Transnational Crime in the South Pacific," *International Law Issues in the South Pacific*, ed. by Geoff Leane and Barbara Von Tigerstrom, Ashgate.
- Brus, Marcel (2006) "Social Sustainable Globalisation and International Law : in Need of a New International Constitutional Balance," *Neo-Liberal Sustainable Globalisation*, ed. by Eva Nieuwenhuys, Brill.
- Chaikin, David, and Sharman J.C. (2009) *Corruption and Money Laundering : A Symbiotic Relationship*, Palgrave Macmillan.
- Chauvel, Charles (2008) "Regionalism in the Pacific : Legal Implications for Regionalism," *Models of Regional Governance for the Pacific : Sovereignty and the Future Architecture of Regionalism*, ed. by Kennedy Graham, Canterbury University Press.
- Clements, Kevin (2008) "Conflict Prevention : Does 'Responsibility to Protect' Fit into Biketawa?" *Models of Regional Governance for the Pacific : Sovereignty and the Future Architecture of Regionalism*, ed. by Kennedy Graham, Canterbury University Press.
- Commonwealth Secretariat (2005) *Local Democracy and Good Governance in the Pacific : Report of the Regional Symposium*.
- Connell, John (1997) *Papua New Guinea : The Struggle for Development*, Routledge.
- Crocombe, Ron (2001) *The South Pacific*, University of the South Pacific.
- Fiji Times* (1 August 1994)
- Firth, Stewart (2008) "The New Regionalism and Its Contradictions," *Intervention and State-Building in the Pacific : The Legitimacy of 'Cooperative Intervention'*, ed. by Greg Fry and Tarcisuius Tara Kabutaulaka, Manchester University Press.
- Forum Secretariat (1995) *South Pacific Forum Vision Statement*.
- (1997a) *Aitutaki Declaration on Regional Security Cooperation*.
- (1997b) *Forum Economic Ministers Action Plan*.
- (1998) *Twenty-Ninth South Pacific Forum : Forum Communiqué*.
- (2000a) *Press Statement 2600 : Forum Chair on Fiji Crisis* (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/may04.htm>) (Internet, 30 May 2000).
- (2000b) *Press Statement 3300 : Forum Regional Security Committee Meeting* (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/jul04.htm>) (Internet, 21 July 2000).
- (2000c) *Press Statement 4600 : Presentation by Mr. W. Noel Levi, Secretary General, Forum Secretariat, "The Role of the South Pacific Forum in Light of the Current Crises in Fiji and the Pacific,"* (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/sep03.htm>) (Internet, 4 October 2000).
- (2000d) *Press Statement 5200 : Biketawa Declaration* (<http://www.forumsec.org.fj/news/2000/oct06.htm>) (Internet, 1 November 2000).
- (2002) *Press Statement 1902 : Leadership Code Workshop* (<http://www.forumsec.org.fj/news/2002/March03.htm>) (Internet, 22 January 2004).
- (2003a) *Forum Principles of Good Leadership* (<http://www.forumsec.org.fj/docs/Coomuniqu/2003%20Communique.pdf>) (Internet, 10 October 2006).
- (2003b) *Twenty-Fourth Pacific Islands Forum : Forum Communiqué* (<http://www.forumsec.org.fj/docs/Coomuniqu/2003%20Com>

- munique.pdf) (Internet, 10 October 2006).
- (2004a) *The Eminent Persons' Group Review of the Pacific Islands Forum, April 2004* (http://www.forumsec.org.fj/docs/Gen_Docs/EPG_Report_April204.pdf) (Internet, 4 September 2004).
- (2004b) *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, 9 July 2004)
- (2006a) *The Pacific Plan for Strengthening Regional Cooperation and Integration.*
- (2006b) *Nadi Decisions on the Pacific Plan.*
- (2010) *Pacific Plan 2010 Annual Progress Report* (http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Pacific%20Plan%202010%20Annual%20Progress%20Report_Eng.pdf) (Internet, 24 November 2010).
- Gravelle, Kim (ed.)(2002) *Good Governance in the South Pacific*, The University of the South Pacific.
- Henningham, Stephen (1995) "Political Reviews : The Region in Review : International Issues and Events, 1994," *The Contemporary Pacific*, Vol. 7, No. 2.
- Huffer, Elise (2005) "Governance, Corruption, and Ethics in the Pacific," *The Contemporary Pacific*, Vol. 17, No. 1.
- Huffer, Elise, and So'o Asofou (eds.) (2000) *Governance in Samoa*, Asia Pacific Press, Australian National University and Institute of Pacific Studies, The University of the South Pacific.
- Islands Business* (1997) "The Economy's New Stress Buster" (August)
- Kabutaulaka, Tarcisius Tara (2000) "Ramble in the Jungle : Land, Culture and (un)sustainable Logging in Solomon Islands," *Culture and Sustainable Deelopment in the Pacific*, ed. by Anthony Hooper, Asia Pacific Press.
- 柏原千英 (2007) 「マネーロンダリング規制と開発途上国」今泉慎也編『国際ルール形成と開発途上国—グローバル化する経済法制改革』アジア経済研究所。
- 吉川元 (2010) 「人間の安全保障と国際安全保障の相克—冷戦期国家安全保障を支えた国際政治の論理」『国際法外交雑誌』第108巻第4号。
- Larmour, Peter (2005) *Foreign Flowers : Institutional Transfer and Good Governance in the Pacific Islands*, 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)
- Macdonald, Barrie (1998) " 'Good' Governance and Pacific Island States," *Governance and Reform in the South Pacific*, ed. by Peter Larmour, National Centre for Development Studies, Australian National University.
- McLeod, Abby, and Morgan, Michael (2007) "An Incomplete Arc : Analyzing the Potential for Violent Conflict in the Republic of Vanuatu," *Pacific Affairs*, Vol. 80, No. 1.
- Mellor, Thuy, and Jabes, Jak (2004) *Governance in the Pacific : Focus for Action 2005-2009*, Asian Development Bank.
- Molisa, Grace (2002) *Women and Good Governance*, Blackstone Publishing.
- 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」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』(JACS 連携研究成果報告6)。
- Ogashiwa, Yoko (ed.) (2008) *Indigenous Governance and Peace*, Hiroshima University Partnership for Social Capacity Development for Peacebuilding and International Cooperation Discussion Paper Series Vol.3.
- Pacific Islands Monthly* (1999) "Pacific under Pressure Stop Money Laundering," March.
- Pacific Magazine* (2001) "Hilda Lini, Freedom

- Fighter : A Believer in People Oriented Governance," July.
Pacific Report (12 May 1997 ; 9 June 1997)
- Paeniu, Bikenibeu (1995) *Traditional Governance and Sustainable Development in the Pacific*, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University.
- Quanchi, Max (2007) "Troubled Times : Development and Economic Crisis in Nauru," *Security and Development in the Pacific Islands : Social Resilience in Emerging States*, ed. by M. Anne Brown, Lynne Rienner Publishers.
- Saldanha, Cedric (2004) "Strategies for Good' Governance in the Pacific," *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol. 18, No. 4.
- Spillane, Shennia (2008) "The Pacific Plan 2006-15 : Legal Implications for Regionalism," *Models of Regional Governance for the Pacific : Sovereignty and the Future Architecture of Regionalism*, ed. by Kennedy Graham, Canterbury University Press.
- Takats, Elod (2007) "International Enforcement Issues," *Black Finance : The Economic of Money Laundering*, Donato Masciandaro, Elod Takats and Brigitte Unger, Edward Elger.
- Thistlethwaite, Bob, and Davies, Derrin (1996) *Pacific 2010 : A Sustainable Future for Melanesia? Natural Resources, Population and Development*, National Centre for Development Studies, Australian National University.
- van Fossen, Anthony B. (2003) "Money Laundering, Global Financial Instability, and Tax Havens in the Pacific Islands," *The Contemporary Pacific*, Vol. 15, No. 2.
- Von Strokirch, Karin (2002) "Political Reviews : The Region in Review : International Issues and Events, 2001," *The Contemporary Pacific*, Vol. 14, No. 2.
- Williams, David (2008) *The World Bank and Social Transformation in International Politics : Liberalism, Governance and Sovereignty*, Routledge.
- World Bank (2005) *Evaluation of World Bank Assistance to Pacific Member Countries, 1992-2002*.

Abstract

The Pacific Forum (PIF) adopted good governance as a "regional norm" in the Pacific Plan in 2005. This article tries to clarify why and how PIF adopted a "global norm," that is good governance, as a "regional norm", and analyze how PIF is transforming in terms of regional organization. In the 1990s, the aid donors questioned the governance of the Pacific Island Countries and pressurized them to accept good governance. Under the pressure, the PIF advocated good governance as a "regional norm", but it lacked the effectuality. The response to regional political instability and globalization changed the situation and the PIF starts to propel good governance with much effectual mechanism. It can be said that the PIF has been incorporated in global norm order, and at the same time, it is changing its characteristic as an interstate organization driven by the relations among the member states.