

巻頭言「仏領のPIF加盟、変化への対応が必要」

これまでこの欄で、太平洋諸島フォーラム（PIF）の組織変容について二度ほど書いた。一度目は、豪州とNZの影響力行使が顕著になり、島嶼諸国による地域一体意識が崩れつつある実情について（2009年後期号）。二度目は、PIF以外にもメラネシア・スピアヘッドグループ、ミクロネシア・フォーラム、ポリネシア・リーダーズグループ……等々、サブリージョナルな組織が出現し、さらにはクーデター政権だからとPIFの資格を停止されていたフィジーが、太平洋諸島開発フォーラム（PIDF）というPIFへの対抗組織を作るなど、域内統合形態の多様化について説明した（2016年前期号）。

そして今回もまた、PIFの変容を話題にしたい。2016年9月の年次総会で、仏領ポリネシアとニューカレドニアが正式メンバーになったからだ。これはPIFの状況的变化ではなく、組織体質に関わる根幹部分の変化だと言える。というのも、PIFには文書化された憲章などは存在しないが、「旧宗主国の影響を受けずに、地域の島嶼独立国が自由に政治・経済・社会に関する諸問題を協議する場」との理念を掲げる独立諸国の協議体として、1971年に設立された組織だったからである。

この地域にはそれ以前に、域内の経済、社会、福祉に関わる諸問題に取り組む南太平洋委員会（SPC）*があった。島嶼を統治する宗主国グループ（英・米・仏・豪・NZ、発足時は蘭も）が組織したものが、サモアを皮切りに域内に島嶼独立国が誕生すると、彼らも次々にSPCのメンバーとなり、やがて域内全体をカバーする最大の地域協力機関になった。だがSPCには、宗主諸国が相互の政治干渉を避けるように「政治問題を扱わない」とする不文律がある。1947年の発足時、そしてその後、米英仏による島嶼地域での核実験や島嶼の独立を巡る懸案事項が山積していたためだ。

そこで、フィジー独立時のカミセセ・マラ首相ナウルのハンマー・デロバート大統領らが首領をとって、自由に話し合える島嶼国主体の協議体を組織したのである。よってこの地域には今、島嶼国をメンバーとするPIF（と言っても、域内独立国として旧宗主国だった豪州、NZも正式メンバー国である）と旧宗主国プラス島嶼国で構成するSPCという類似の全域的組織が両立している。そのPIFに、仏領の二地域が正式メンバーとして加わったのだから、これからどのように推移していくのか、正直私にも先が読みにくい展開になった。

仏領のPIF入り要請は十年ほど前から始まっていたが、具体的に話が動き出したのは、2015年にポートモレスビーで開催されたPIF域外国対話でのこと。フランスの海外領担当大臣がPIF側に意向を伝えた。そして同年11月、フランスは気候変動枠組み条約のパリ協定実現に向けた準備会合に集まった島嶼国首脳らを纏めて仏・島嶼国首脳会合を開催。この席で、オランダ大統領自身がニューカレドニアと仏領ポリネシアを正式メンバーに、ウォリス・フツナを準メンバーに迎かい入れて欲しいと正式要請したのである。この絶妙なタイミングに、島嶼国側は好意的な反応を示した。フランスは1990年代まで、仏領ポリネシアでの核実験計画を取り下げなかったため、島嶼諸国にはすこぶる評判が悪かったが、今では、EUの先頭に立って気候変動問題に取り組む頼もしい先進国として好感度が高まっていたからだ。この好意的な雰囲気は、そのまま翌年のPIF年次総会にも引き継がれ、何らの異議発言も詳細議論の要請もないまま、仏領二地域の加盟が承認されたのである。

だからといって、首脳会議の仏領代表は誰になるのか、主権国家間の話し合いという原則と如何に整合性をとるのか、公用語に仏語を加えるのか。さらにこれ以後、米領サモアやグアム、その他の先進国自治領から加盟要請があったとき、どう対処するのか……等々の不明瞭な諸点は解決されていない。だからいまPIF事務局は、新体制に対応するための方策づくりにてんてこ舞いだ。が、これら諸点が全て解決されたとすれば、この組織はSPCとほぼ同じになってしまう。まさに、PIFのSPC化だと言っている。

ではなぜ、こんな事が起こったのか、まずはフランスの思惑から探ってみよう。国連の非自治地域リストに載る二つの仏領をPIFに加盟させれば、将来の独立を前提にしていると思われかねず、海外領を手放す気のないフランス政府にとってはデメリットに見える。一方で、2018年に独立の可否をめぐる住民投票を予定するニューカレドニアの独立推進派にとっては、有利な展開ではないか。ところが実際には、フランス政府がPIF加盟を進め、独立派はこれに反対した。独立派の反対理由は、独立に対する意思と見通しの曖昧な住民がPIFへの正式加盟により「現状のままでもだいたい独立国に近づいた、と錯覚してしまう可能性」を危惧しているのだ。仏領ポリネシアは初めから独立の意思がないので、どちらにせよ住民にはさほどの政治的意味はないが、フランス政府にとっては、二地域をひっくるめてPIFに加えれば、域内的にも国際的にも領土的寛容があることをアピールでき、その上に現状も固定できる。フランスが考えそうなやり方だ。

もう一つは、島嶼地域に対する国際的な関心の高まりがある。フランスも、島嶼国との関係を深めようと接近する先進諸国の一員に積極的に加わって、開発や援助の分野で貢献しないわけにはいかない。であれば、自国領のPIF入りは、フランスにとって一石二鳥かそれ以上の効果を生み出す方策になる。

だがそれは、島嶼諸国にとってのPIFが、もはや地域統合の絶対的象徴だったり、域外諸国に対する唯一の発信アクターではなくなっているという前提で成り立つ方策だ。実際にいまの島嶼国は、必ずしもPIFを通さなくとも、様々に国際発信できる他の手段を持っているし、単独でもその存在感をアピールできる。だからこそ、フランスが主権を有する二地域の加盟にそれほど神経を尖らせることなく、言い換えれば、ほとんど深く考えもせずにPIFの体制変化を受け入れたのである。原理的な政治的立ち位置に拘らずに経済的な有利性を選択しても、悪い方向に向かわないだろうとする島嶼国の自信だったかも知れない。つまり、仏領の加盟でPIFが変化するというより、すでに大きな変化が起こっていたから仏領を正式メンバーに迎入れることができたと考えべきなのだ。そして、この変化はさらに加速していこう。

ならば、PIFをいつも対島嶼国外交の中心に置く日本外交のあり方を、直ぐにも見直す必要がある。日本にとってPIFは、外交上ある種便利な存在ではあっても、もはや島嶼諸国の意向を束ねる唯一の代表機関ではないからだ。この点をしっかり認識しておかないと、島嶼地域の政治動向を見誤ってしまう。（小林 泉）

* 発足時は南太平洋委員会（South Pacific Commission:SPC）だったが、1998年に太平洋共同体（Pacific Community）に改称。しかし、使い慣れた略語SPCをなくす不都合から、本部組織をSecretariat of the Pacific Communityとし、通称SPCを引き続き使用している。