

太平洋島嶼国の憲法と土地所有制度 —土地は領土であり主権の基礎である—

はじめに

- 1 太平洋島嶼国概観
 - 2 太平洋島嶼国の憲法と土地所有制度の特徴
 - (1) 憲法の基本的特徴
 - (2) 土地所有制度の特徴
 - 3 太平洋島嶼国の憲法における土地条項
 - (1) ミクロネシア諸国
 - (2) メラネシア諸国
 - (3) ポリネシア諸国
 - 4 太平洋島嶼国憲法からみた我が国の脆弱性
- おわりに



東 裕
(日本大学法学部教授)

はじめに

太平洋島嶼国とは、日本列島の遙か南方の赤道を挟んだ南北の広大な太平洋海域の東西約9,000kmにわたって点在する島国をいう。パプアニューギニアを除けば、いずれも狭小な国土と100万人に満たない人口規模の極小国の一群である。日頃、我が国でこれらの国々の情報に接する機会はほとんどない。ミクロネシア地域が南洋群島として戦前に我が国の統治下にあった歴史を知る人も今は数少ない。この地域を専門とする研究者、とりわけ社会科学系の研究者は十指に満たないほどで、広大な地域であるにもかかわらず、我が国においては研究の空白地帯のようである¹。

¹ 太平洋島嶼地域の研究団体として太平洋諸島学会(会長小林泉・大阪学院大学教授、2012年9月設立)がある。年1回研究大会を開催し、学会誌『太平洋諸島研究』を発行している。所属

表1 太平洋島嶼諸国の基本情報

| 国名 | 旧宗主国 | 憲法制定 | 独立 | 国土面積 (km ²) | 人口 (万人) | GNI(米ドル・ 1人当り) |
|--------------|------|------|--------|----------------------------|------------|-------------------|
| パラオ共和国 | 米国 | 1981 | 1994 | 488 | 1.8 | 17,280 |
| ミクロネシア連邦 | 米国 | 1979 | 1986 | 700 | 11.3 | 3,400 |
| マーシャル諸島共和国 | 米国 | 1979 | 1986 | 180 | 5.8 | 4,740 |
| ナウル共和国 | 豪州 | 1968 | 1968 | 21 | 1.3 | 12,060 |
| キリバス共和国 | 英国 | 1979 | 1979 | 730 | 11.6 | 3,140 |
| バプアニューギニア独立国 | 豪州 | 1975 | 1975 | 426,000 | 861.0 | 2,570 |
| ソロモン諸島 | 英国 | 1978 | 1978 | 28,900 | 65.0 | 2,020 |
| バヌアツ共和国 | 英・仏 | 1980 | 1980 | 12,190 | 28.3 | 3,130 |
| フィジー共和国 | 英国 | 1970 | 1970 | 18,270 | 89.0 | 5,860 |
| ツバル | 英国 | 1978 | 1978 | 26 | 1.1 | 5,430 |
| トンガ王国 | 英保護国 | 1875 | (1970) | 720 | 10.3 | 3,400 |
| サモア独立国 | NZ | 1962 | 1962 | 2,830 | 20.0 | 4,020 |
| ニウエ | NZ | 1974 | (1974) | 259 | 0.15 | 不詳 |
| クック諸島 | NZ | 1964 | (1965) | 237 | 1.86 | 不詳 |

(出所：外務省 HP「各国・地域情勢」をもとに著者作成・2020年9月5日現在)

そこには14の独立国があり、そのうちの12が国連加盟国である。その意味では、国際場裡においてこれらの国々の支持を獲得することの重要性は、我が国にとって決して無視できるものではない。そのため、ODAの供与や1997年以来3年ごとに我が国で開催されている太平洋・島サミットなど、目に見える働きかけがなされてきている。しかし、近年、海洋進出を図る中国による多額の援助攻勢により、我が国の影響力が相対的に低下していることは否定できない。「親日国」と言われるこれらの国々が、今後もそうあり続ける保証はない。

太平洋戦争の記憶を新たにすれば、この地域が我が国の安全保障にとって重要な地政学上の位置を占めていることが容易に想起されよう。狭小な国土の国々であるが、その周辺に広がる排他的経済水域の広さを見ると、これら諸国の海洋大国としての貌が浮かび上がる。その海域にある水産資源、海洋底鉱物資源の存在は、これらの国々をこれまで

会員のうち社会科学系研究者は10人に満たない。同学会の事務局が置かれている一般社団法人太平洋協会にはアジア太平洋資料室が付設され、ミクロネシアを中心とする戦前からの太平洋島嶼地域の書籍・資料が多数所蔵されている。

以上にその存在価値を高めつつある。このような状況の中にあって、我が国におけるこの地域に対する認知度と関心の低さは残念というほかない。

このような認識の下に、本稿では太平洋島嶼国の概要とともに、その憲法と土地制度に焦点を合わせて、その特徴を紹介するものである。根底にある問題意識は、土地すなわち領土と主権の維持である。我が国における外国資本による土地取得に警鐘を鳴らし、それに対する処方箋を考える一助となること企図するものでもある。

1 太平洋島嶼国概観

太平洋島嶼国は、その地理的位置によってミクロネシア、メラネシアおよびポリネシアに区分される。ミクロネシアは、およそ赤道以北に位置し、東経130度付近から西経150度付近の広大な海域に散在する国々から成り、西から順にパラオ共和国、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島共和国、ナウル共和国、およびキリバス共和国の5か国がここに含まれる。国土面積、人口からわかるように(表1)、まさにミクロな国々であるが、国家を形成する島々が広大な海域に散在するため、その排他的経済水域(EEZ)は広大である。特にキリバスは世界第3位、ミクロネシア連邦は同7位の排他的経済水域(体積)を有する。ちなみに我が国は、第4位である²。

パラオ共和国、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島共和国の3か国は、かつてわが国の委任統治領であったが、戦後は40年余りのアメリカを施政国とする信託統治領時代を経て独立した。現在もアメリカと自由連合盟約(Compact of Free Association)を結び、アメリカに軍事的アクセスを認める一方で、財政援助等の経済支援を受ける関係にある。ナウル共和国は、この地域では例外的に一つの島だけからなる最小国(国土面積21km²)である。かつてはリン鉱石の採掘で国家財政が極めて豊かであったが、資源の枯渇により国家財政の危機に陥り、一時は破綻国家状態にあった。現在はオーストラリアへの難民を肩代わりして受け入れ、その見返りにオーストラリアから援助を受けることで国家財政を維持してい

2 山田吉彦『日本は世界第4位の海洋大国』講談社、2010年、21-22頁。

る。キリバスは、この地域の中でも特に環礁からなる島々が東西に広く東経170度付近から西経150度付近に散在し、その距離は約5,000kmに達する。太平洋戦争中の激戦地であり玉砕の島として忘れてはならないタラワとマキンがある。

次に、赤道の南は、メラネシアとポリネシアに区分される。メラネシアには、西から順にパプアニューギニア、ソロモン諸島、バヌアツ共和国、およびフィジー共和国の4か国が含まれる。この4か国は、面積・人口ともに他の2地域と比べれば「大国」であり、中でもパプアニューギニアはわが国の1.2倍の国土面積を有し、森林資源、鉱物資源にも恵まれ、他の島嶼国とは異なる環境にある。ソロモン諸島は、国土面積は2.89万km²に過ぎないものの、太平洋島嶼国の中では隣国のパプアニューギニアに次いで第2位の国土面積であり、森林資源にも恵まれている。ここには、ラバウル、ブーゲンビル（パプアニューギニア）、ガダルカナル（ソロモン諸島）という太平洋戦争の記憶と結びついた忘れがたい場所がある。バヌアツは英仏共同統治領から独立した国で、現在もその名残が残っており、現地語であるビスラマ語を共通語としながら英語圏とフランス語圏に分かれている。フィジー共和国は、「南太平洋の十字路」に位置し、その主島ビチレブ島は南太平洋の交通の要衝である。その西部のナンディ国際空港は南太平洋のハブ空港であり、東部の首都スバには大型客船が入港できる港がある。スバには地域国際機関の本部、南太平洋大学（USP）などの地域の主要機関が置かれ、南太平洋地域の中心地でもある。

最後にポリネシアには、西から順に、ツバル、トンガ王国、サモア、ニウエ、およびクック諸島の5か国がある。いずれも極小国であるが、中でもツバルは人口約1.1万人、国土面積26km²とその小ささは際立っている。国土は環礁島で構成され、地球温暖化で水没する国として有名になった。トンガ王国とサモアは、君主制国家として独立した歴史をもち、トンガは今日も地域で唯一の立憲君主国家として国王は一定の政治的権能を維持している。ニウエとクック諸島は、ニュージーランドとの自由連合国であり、太平洋島嶼国14か国のうちでこの2か国だけが国連に未加盟である。わが国が国家承認したのも近年のことで、クック諸島は

2011年3月、ニウエは2015年5月である。

2 太平洋島嶼国の憲法と土地所有制度の特徴

(1) 憲法の基本的特徴

太平洋島嶼国では、その独立に先立ち憲法が制定され、独立と同時にその効力が発生するという経過をたどった（表1）。憲法草案の作成には旧宗主国が関与し、近代立憲主義の基本原則に立脚した統治機構と人権規定を備えた憲法が制定された。その運用においては、まだ近代化の途上にある国もあるが、選挙により国会議員が選出され、民主的に国会が組織されている。行政部と立法部の関係については、大統領制の国と議院内閣制の国に分かれるが、アメリカから独立したミクロネシア諸国は大統領制で、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドから独立した諸国は議院内閣制というように、旧宗主国の制度を反映している。司法権の独立はおおむね確保され、裁判官には外国人が任用されている例が多く見られるのが特徴的である。

このような現代の自由民主主義諸国に共通の統治機構と人権規定をもつ一方、伝統的な制度や権利を保障する条項を併存させているところに太平洋島嶼諸国の憲法の特徴が見いだされる。その顕著な例が、後述する伝統的土地所有制度の保障である。また、その独立から数十年を経ても、フィジーを除く国々は、基本的に独立時の憲法を維持している。もちろん部分的な改正が行われてはいるが、フィジーのように独立時の憲法を廃止し新憲法を制定した例はない。太平洋島嶼諸国の中で唯一のインド系と原住民系の国民で構成される複合民族国家フィジーだけが、その民族構成に起因する数回のクーデタを経て独立時の憲法を廃止し、3度の憲法制定を経て現在の憲法（2013年制定）に至っている。クーデタは民族対立によるものといわれるが、その根本にあるのは土地所有権の自由化を恐れる原住民系住民の根深い感情的反発であった。

(2) 土地所有制度の特徴

太平洋島嶼国では、土地の保有形態によって、自由保有地（freehold land）、慣習地（customary land：慣習保有地）、公有地（public land）に区分されるのが一般的である。このうち国土の大半（80～90%程度）を占める