

太平洋の島嶼地域情勢 —中国の思惑と島々の心情を読む

はじめに

- 1 ソロモン諸島と中国の安保協定
- 2 根底にある反豪感情
- 3 島嶼国が中国接近するその背景
- 4 西側諸国と一体の島嶼国家群
- 5 援助・協力を増大させる中国の評価
- 6 中国の太平洋進出と島嶼国援助
- 7 見逃せない島嶼国の主体性と存在感



小林 泉
(大阪学院大学国際学部教授)

はじめに

2022年は、ウクライナ・ロシア問題への関心が高まる一方で、太平洋の小さな島嶼諸国もまた、何時になく国際的な注目を集める年であった。その直接的きっかけは、4月にソロモン諸島と中国が秘密裏に「安全保障協力協定」なるものを締結していたとリークされたことだった。これに米豪が、中国の太平洋進出による重大な危機だと警戒感を露わにしたために、いわゆる西側諸国やマスメディアが島嶼諸国への関心を一気に高めていったのである。それは、安全保障問題が様々に議論されるようになった昨今の国際情勢ゆえの反応だったのだろう。これに連動し、日本でも対島嶼国関係の強化や米・豪などとの多国間協調支援による島嶼国関与のあり方が様々に検討され始めている。

長年にわたり島嶼地域をウオッチしてきた私にとって、太平洋の島々への関心が高まるのは、願ってもないことである。しかし、米、豪、日ともに、大国の思惑ばかりが先行して、肝心の島嶼地域理解が十分でないままに島嶼国への接近を強めて行くのは、ずいぶんと危険な行為のよ

うに思える。というのも、中国の行動ばかりが問題視されるが、実はそれ以上に、豪州やニュージーランド、米国らによる対島嶼国外交の姿勢が、ソロモン諸島やキリバス共和国を中国に接近させる原因の多くを作ってきた、という現実を見逃しているからである。周辺大国は、自らの側にその原因があったことを自覚していない。それゆえ日本とて、安易に周辺大国と協調して島嶼国接近を図れば、これまでせっかく地道に積み上げてきた良好な対島嶼国関係を損ないかねない。そんな危険に踏み込まないためにも、国際関係における島嶼国の実情、島嶼国人の心情を十分に知っておく必要がある。

そこで本論では、この20余年にわたり中国が島嶼地域に与えた影響と西側諸国と言われる国々の対島嶼国関係を見ながら、島嶼国にとっての安全保障の本質とその外交的行動原理が何処にあるのかに焦点を当てながら、昨今の太平洋島嶼国事情への理解を深めていくこととしたい。

1 ソロモン諸島と中国の安保協定

マスメディアなどが「中国の太平洋進出による島嶼地域の危機」を煽るきっかけを作った出来事とは、ソロモン諸島が中国と結んだとする安保協定だった。では、これが如何なるものなのか。2022年4月にソロモン諸島政府は、中国と安全保障協力協定 (A Security Cooperation Agreement) を締結したと発表したが、その内容は公表されていない。しかし、それに先立つ3月末に、この協定原案が豪メディアにリークされ、大凡の内容が知られるところとなった。

それによると、1) ソロモン諸島政府が社会秩序の維持のために必要と判断したとき、警察、武装警察、軍人、その他の執行機関および軍を、ソロモン諸島に派遣するように中国に要請する。2) 中国は、ソロモン諸島在住の中国人や中国が実施するプロジェクトの安全を守るため、軍船舶の訪問、寄港または通過、兵站の補充を行うことができる。3) いずれの当事者も、書面による同意がない限り、協力情報を第三者に開示してはならない。以上が原案の骨子である¹⁾。

¹⁾ “China-Solomon Islands security agreement leaked on social media”, 25 March 2022, RNZ Pacific (<https://www.rnz.co.nz/international/pacific-news/463957/china-solomon-islands->

この内容をそのまま受け取れば、確かに「ソロモン諸島が中国化する始まり」だと危機感が募るかもしれない。いろいろな危機の可能性を示唆する豪政府や研究者らの指摘も、ここから出てきているが、それらを要約すると、以下の3点で整理できる。

- ①中国自身が、中国人や実施プロジェクトの安全確保のために必要との判断で軍を派遣できるとすれば、中国軍常駐への道を開く危険性がある。
- ②協定原案に見る全ての曖昧表現は、老練な中国外務省の手による意図的なもので、中国の思いのままにこの協定が運用される可能性が高い。
- ③協力情報を第三者に開示できないとする規定は、ソロモン諸島政府が議会やその他機関との協議もできなくなり、開かれた国家の基本制度が失われる。

以上のような懸念に対しソガヴァレ (Manasseh Sogavare) ソロモン諸島首相は、いずれの可能性についても真っ向から否定し、主権国家としてのあるべき道を歩いていると胸を張った²。とはいえ、推定される協定内容から見ると、中国の利益に大きく傾いた不平等な協定内容に映る。確かに、この協定内容だけの二国間関係でソロモン諸島が動くのであれば、「中国化」への道を進みかねない。しかし、これだけが国家の行く末を決める政治要素ではなく、中国の思惑通りに事が運ばない他の事情も多々あることを知っておく必要がある。

その他の事情とは例えば、2017年に豪州との間で締結した「安全保障条約」がそれだ。中国との「安保」が政府間の秘密合意ゆえに議会の批准を経ない5年限定の政府合意なのに対し、豪州との「安保」は、両国共に批准を経た正式な2国間の条約³である。中国側はこの合意が、政権の交代によって反故にされかねない危うい政府間合意に過ぎないこ

security-agreement-leaked-on-social-media)

2 “Solomons PM says backlash to security negotiations with China ‘very insulting’”, By Kirsty Needham, SYDNEY, March 29 / Reuters (<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/solomons-prime-minister-says-will-not-pick-sides-confirms-security-negotiations-2022-03-28/>)

3 この条約は、2017年8月14日に豪州キャンベラで調印された。条約全文は AUSTRALIAN TREATY SERIES [2018] ATS 14 で参照できる。正式名称は、“Agreement between the Government of Australia and the Government of Solomon Islands Concerning the Basis for Deployment of Police, Armed Forces, and other Personnel to Solomon Islands”。

とを承知で打ち込んだ太平洋島嶼地域分断の楔だった。それが、島嶼諸国を束ねて一気に集団的安保協定を結ぼうと意気込んで、2022年5月末にフィジーに乗り込んだ中国王毅外相(当時)の行為に繋がる。しかし、この中国の思惑はあえなく失敗した。この件の詳細は後述するが、中国と島嶼諸国の集団安保協定の不首尾は、ソガヴァレ首相として想定内だったはずである。そして同首相は、国内の特殊事情を鑑みて、豪州との条約を当て馬に使えば、中国の軍事力が無節操に拡大することはないと読んでいた。豪州との安保条約を解消せずに中国と類似の協定を結ぶあたりに、島嶼小国家のしたたかさを見てとれる。

従来国際関係では考えにくい豪・中との安保二股外交の形は、ソガヴァレ首相が中国の攻勢に押し込まれたわけでも、ふとした思いつきの結果でもないことは、同首相の政治経歴を顧みれば明らかとなる。それは、2度目(2006-2007)と3度目(2014-2017)の首相就任時から考えていた「小国家における主権維持」の難しさを乗り越えるための秘策だったのである。

2 根底にある反豪感情

ソロモン諸島では1990年代に入り、首都のあるガダルカナル島でしばしば暴動事件が起こるようになり、2003年には国内島嶼間での大きな民族紛争にまで発展した。時の総督は、豪州に治安出動を要請。これを受けた豪州は、軍を保有する太平洋諸島フォーラム (PIF) 加盟国のニュージーランド、パプアニューギニア、フィジー、トンガとともに、「ソロモン諸島地域支援ミッション (RAMSI)」⁴を創設し、直ちに軍隊や警察官を派遣して治安活動にあたった。ところが、紛争は容易には終結せず、結局、豪軍を中心とする RAMSI の駐留は、2017年まで10年以上も続いたのである。この間、ソロモン諸島は無政府状態にはならず、選挙も実施されて民主国家の形が崩壊するようなこともなかった。それゆえ RAMSI は、政府の維持と国内治安の安定に多大な貢献をしたと評

4 ソロモン諸島地域支援ミッション (RAMSI) の正式名称は : Regional Assistance Mission for Solomon Islands. 参考になる RAMSI に関する論文には、小川和美「RAMSI 展開以後のソロモン諸島の政局—対オーストラリア関係を中心に—」、『パシフィックウェイ』129号、太平洋諸島地域研究所、2007及び小柏葉子「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』24号、2002。

価値をいいだろう。

では、主権国家政府が存在していながら、外国軍が10年以上にも及んで駐留活動していた法的根拠は何処にあったのか。その1つは、域内国相互の安全保障協力を謳って2000年10月にPIF首脳が合意した「ピケタワ宣言」⁵であり、もう1つは英連邦 (Commonwealth of the Nations) 諸国間の地域協力枠組みだった。そして、時のソロモン諸島の総督はPIFを通じてではなく、直接豪政府へ治安出動を要請した。このことは、ピケタワ宣言よりも英連邦の枠組みを強く意識していたと言えよう。

とはいえ、現在の英連邦⁶はウェストミンスター憲章に基づき「民主主義、人権、法の支配という共通の価値観」をもって連帯をするが、相互に法的拘束力を持たないという緩やかな関係であって、それ以上の安全保障に関する細かい規定はない。「ピケタワ宣言」もまた、相互に安全保障行為を実行する際の具体的規定を備えてはいないのである。そのため10年にも及ぶ外国軍の駐留が、果たして国際法の観点から正当な行為であったか否かについては大いに疑問が残るところであり、学問的議論も尽くされてはいない。しかし、現実政治の観点からすれば、学問的見解がどうであれ、それを問題にする必要はないのかもしれない。それでも私があえてこれに言及したのは、このRAMSI期間に二度の首相職に就いていたソガヴァレ首相が、豪政府ならびに軍による著しい主権

5 ピケタワ宣言 (Biketawa Declaration) は、2000年10月にキリバスで開催された第31回太平洋諸島フォーラム (PIF) で、加盟地域の安全保障の枠組みとして採決された。1987年にフィジーでのクーデター発生、1988年にはPNGでブーゲンビル紛争が起り、2000年には、再びフィジーで武装集団によるクーデター未遂事件が発生。続いてソロモン諸島でもマライタ人とガダルカナル人との抗争を切っ掛けに民族紛争が勃発した。こうした事態に対処するため、豪州とニュージーランドが中心となり、PIFで新たな安全保障の枠組みを構築することとなった。このピケタワ宣言採択により、軍事的な介入が可能になったが、これには紛争当事国の援助／介入要請並びにPIFでの承認が必要となる。参考になるRAMSIに関する論文に、高橋 秀征「ピケタワ宣言の国際法的考察：介入か援助か?」、『パシフィックウエイ』124号、太平洋諸島地域研究所、2004。

6 英語での正式名称は、Commonwealth of Nations という。旧名は British Commonwealth of Nations (英連邦) だったが、1949年に現在の表記に変更した。しかし、「コモンウェルス」は米国と北マリアナ諸島やプエルトリコとの関係名称にも使われており、区別が付きにくいので、日本語表記では「英連邦」または「イギリス連邦」とするのが一般的である。英帝国の脱植民地化に伴い、植民地領土の自治が強化されたことから、1926年の帝国会議で British Commonwealth of Nations として設立され、1931年にはウェストミンスター憲章により正式に制定された。現在は1949年のロンドン宣言によるもので、「自由で平等、民主主義・人権・法の支配といった共通の価値観」で連帯するものとして56カ国が加盟している。加盟国の内、15カ国は英国王を元首とし、5カ国は独自の君主を有する。残りの36カ国は、共和制である。

侵害を受けたと主張している⁷からなのである。

ソガヴァレ首相は、RAMSIの貢献を十分認識する一方で、豪州は治安維持という本来の目的を逸脱して、彼らが思うグットガバナンスを押しつけてきたと言う。このような言われなき主権侵害を受けることへの屈辱、さりとて国内の民族紛争を沈静化させるには外国の力を借りなければならぬ非力。こうした弱小国ゆえの悲哀を感じてきたのである。

そして2021年11月、首都ホニアラで再び暴動が起こった。台湾から中国に外交関係を変更させた政府への反対デモが、暴徒化したからだった。そこで政府は、やむなく安全保障条約に基づいて豪州に軍、警察の出動を要請することになった。騒ぎは数日で治まったが、この時ソガヴァレ首相の脳裏には、「また屈辱的な主権侵害を受けるかもしれない」と、かつての記憶が蘇ったのかもしれない。中国警察から技術協力を受けるという合意ができたのが翌12月、そして、安全保障協力協定が結ばれたのが2022年4月だ。この流れを考えるならば、ソガヴァレ首相の心の内には、中国への急接近と言うよりも、旧宗主国として未だに支配者的接触をしてくる豪州に向けた牽制の意味があった、と私には映るのである。これは、根底にある反豪州感情の現れと言ってもいい。

3 島嶼国が中国接近するその背景

ソロモン諸島とほぼ同時期に外交関係相手を台湾から中国に乗り換えたキリバス共和国もまた、しばしば中国に取り込まれた島嶼国として話題に上っている。しかしこの国もまた、ソロモン諸島と基本的には同質の国家成立構造を有しており、そこにこそ、いま中国を必要とする島嶼国家の事情がある。

その事情とは何か、現在この国で起こっている1つの政治事件から話を進めたい。2021年2月、1人の高裁判事が海外出張に出たものの、コロナ禍による国境封鎖で数ヶ月間帰国できなかった。その間に政府は、任期終了を理由に判事を解任。これを違法とした判事が高裁に提訴したところ、高裁長官は訴えを認めて政府決定を無効にした。これに対抗し

7 “RAMSI undermining Solomons’ sovereignty: Sogavare”, By Campbell Cooney, 15 Oct 2007. (<https://www.abc.net.au/news/2007-10-15/ramsi-undermining-solomons-sovereignty-sogavare/699998>)