

# ミクロネシアの経済自立と自由連合

キーワード：自由連合、経済自立、協定資金、伝統社会、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島共和国

小 林 泉\*

Economic Self-Sufficiency in Micronesia and the Compact of Free Association

**Key Words** : free association, economic self-sufficiency, compact money, traditional society, Federated States of Micronesia, Republic of the Marshall Islands

KOBAYASHI Izumi

This paper analyses the economic situation and the Compact of Free Association to consider the prospects for the Federated States of Micronesia (FSM).

In 1986, the FSM and the Republic of the Marshall Islands (RMI), which had been a UN trusteeship area, entered into a Compact of the Free Association with the United States. The Compact represented a continuation of US rights and obligations for national security and defense matters, and financial assistance for secure self-government over a period of 15 years to the FSM and the RMI. The Compact made two goals of nation building, which were the unity of the people and economic self-sufficiency within 15 years. However, the meaning of self-sufficiency in the Compact did not refer to the people's economy, but to the maintainance of government finances. Though the people have been living in affluence under the subsistence economy, they can not financially support their modern government. So the FSM and the RMI have made efforts toward achieving economic development to increase government revenue. As a result, the goals of economic independence have not been achieved as of today; it is extremely difficult to make money for government finance on their own without destruction of local society and culture. I do not believe that their economic policy was a failure due to lack of efforts and abilities. It has been a natural result from the point of view of the limited conditions such as, isolation, poor resources, little capital, and time shortage.

In such an economic situation, the FSM and the RMI negotiated with the US about grant assistance of the Second Compact. As a result, a new agreement has come out in 2002 which is to extend economic assistance annually for a period of 20 years and to establish a general trust fund for the FSM and the RMI. Both nations will manage the trust fund for government finance after the termination of direct US financial assistance.

The trust fund will make it possible for this small nation to become economically independent. The outlook for the economy is improving therefore I think that their next concern for nation building will be the unity of the people.

---

\* 大阪学院大学国際学部

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| 1. はじめに         | 5. 伝統の消滅は秩序の崩壊 |
| 2. 自由連合国家としての独立 | 6. 国家の自立は可能か   |
| 3. 経済自立とは政府の維持  | 7. 協定改訂交渉と援助金  |
| 4. 変わらない経済構造    | 8. おわりに        |

## 1. はじめに

国連太平洋信託統治領（ミクロネシア）は4つに分裂して、3つの自由連合国、1つのアメリカ自治領が誕生した。これら新しい国家の出現は、アメリカや第三諸国にとって国際政治や太平洋の安全保障上からみる関心事であったが、ミクロネシア人にとっての最大の課題は、新しい国がその政治単位内での民族統合と経済的自立を将来的に担保できるか否かにあった。そもそもミクロネシアが独立地位を勝ちとるまでの経緯は、宗主国の搾取、抑圧、民族的屈辱等々を排斥するための戦いではなく、政治主権を確保した上で経済的発展基盤を確立するための援助をどれだけ引き出せるかという交渉だったからである。その結果が、15年間の財政援助付きの自由連合体制かアメリカの自治領かという2種類の選択となった。

アメリカとの自由連合関係を選択した3つの政治単位は、財政援助の期間を15年と設定したが、これは国家建設を完成させる一応の区切りの期間として、アメリカ・ミクロネシア双方が合意したものである。その国家建設の目標とは、すなわち国民統合と経済的自立に他ならない。1986年に信託統治体制から自由連合関係に移行したミクロネシア連邦（Federated States of Micronesia: FSM）とマーシャル諸島共和国（Republic of Marshall Islands: RMI）では既に17年が経過し、アメリカから財政援助を受けられる期間が2001年で終了した（北マリアナ諸島では実質的な自治体制への移行が78年からで、その時点から数えれば25年が経過。また、パラオ共和国は他より遅れて94年に信託統治を脱却したため、2009年まで財政援助が続く）。

それでは、二つの島嶼国家における国家建設の結末はどうであったのか、さらにこれから如何なる方向に推移していくのだろうか。本稿では、この二つに焦点を当てて考察を進めるが、ここではFSMを主たる事例にして論じたい。その理由の第一は、この国が文化風俗の異なる複数の島を対等の州として抱え込んだがために、新しい人工的国家における国民統合の経過を見るのに好都合であるから。第二には、島（州）ごとの開発格差を同一国内において比較検討できるから。そして第三には、両国の経済自立や民族統合の問題が本質的には同根であって、一つの事例で代表で

きと思われるからである。

ここで結論を先取りすれば、二つの自由連合国家では15年間で国民統合や経済自立という目標は達成されなかったと言っていい。本稿では、おのずとその原因についても論じることとなる。

また、ここでの論考は、現代国際関係のなかで国際社会が認知する主権独立国家のあり方自体を問う議論につながって行くことを意図したが、本論集の総合テーマである「国家統合と地域主義」について議論する内容にはなっていない。むしろこの地域は信託統治領として統合されていた島々が、より小さな政治単位に分裂してそれぞれの国家建設に努めてきたところである。とはいえ、これら国々は実体的にも意識の上でも、独立に至る歴史的経緯の共有によって、地域主義を前提に成り立っていると言っていい。それは、アメリカとの自由連合という関係そのものが地域の統合原理になっているからだ。例えば協定条文は、FSMとRMIは同じ内容であり、その中の財政援助金や基地の土地使用などの個別問題に対しては、「FSMには…」、「RMIには…」というように同一条文の中にある。パラオ共和国の場合は、途中から分離した協定交渉となったため、パラオだけの協定文書となったが、アメリカの財政拠出方式に若干の違いがあることを除けば、基本的には対アメリカ関係において他の二国と並列の立場にある。そのためこれら三国は、南半球にある島嶼諸国とは異なる自由連合国としての連帯を意識して、首脳会談が定期的に催されてきた。また、これら三国の動向は、アメリカ領を選択した北マリアナ諸島や米自治領グアムにとっても大きな関心事だった。自由連合関係は、アメリカ領土への自由な出入を認めているため、職を求めた大量のミクロネシア人が観光・基地等により経済発展の著しい北マリアナやグアムに流れ込んでいるからである。二つのアメリカ自治領政府は、彼らの流入によって必要となる教育や医療・福祉の行政費が政府財政を圧迫しているとの理由で、協定の継続と連動して自治領域政府に対し財政支援をするようアメリカ側に求めている。

このように、旧信託統治地域は政治的には4分裂したとはいえ、実態的には一つの地域性の中に存在している様々な事例が見られるのである。それゆえこの地域の将来を展望すれば、自治政府も含めたこれら諸国がミクロネシアという地域主義的傾向を強めていくのは必然的な方向であると予想される。この傾向がこれまでさほど表面化しなかったのは、自国の建設、すなわち経済自立という当面する課題に大分の目が向いていたからに他ならない。ミクロネシア地域における国家統合と地域主義を論じる前段として、国家建設の実態を本稿で論考しておかなければならない

と考えた私の意図はここにある。

## 2. 自由連合国家としての独立

自由連合 (Free Association) の大枠は、ミクロネシア諸国がアメリカに軍事、防衛主権を委譲し、その見返りにアメリカが15年間にわたり国家財政を援助するという協定である。島嶼諸国は、援助を受けている間に国内の経済開発を推進し、国家運営の財政基盤を確立することで実質的にも完全独立を果たすことに目標がおかれた。そして、自由連合国は極小ゆえに、自ら軍を保持するのが困難であるため、軍事、防衛権の委譲は15年以降も引き続いて継続されていくこととした [Full Text: Article III]。ただ、この関係はアメリカ・ミクロネシア双方の任意に基づく協定であって、どちらかの申し出によりいつでも解消できる。「自由連合」という名称の由来は、ここにある。

しかし、自国防衛権を保持しない、自国通貨を持たずアメリカドルを使用する、国家財政をアメリカに依存するという従来の独立国家の要件に欠けた政治単位が、果たして独立国として認知できるのかどうか。このことは、主権の帰属をめぐるアメリカとミクロネシアとの間で繰り広げられた信託統治時代の政治交渉を見守る第三国にとっては、大きな関心事であった。実際に、FSMとRMIが信託統治領の脱却宣言をした1986年当時、国際社会においてこれらを独立国と認めた第三国はごく限られていた。その最大の理由は、国連安全保障理事会において正式な信託統治終了手続きがとられていなかったからだが、それに加えて、自由連合関係という主権帰属の曖昧さに不安を感じる国々が、しばらく様子見をするという状態にあったからである [小林 1994: 161]。ところが、独立国家としての要件欠如とはいえ、アメリカが外交権を含めた国家活動を認め、自らもその気で国家運営をはじめた政治単位に対し、戦争状態にも敵対関係にも無い近隣諸国が、これを認めなければ様々な不都合が生じてしまうだろう。実際に、1987年に日本経由で台湾を訪問しようとしたRMIのアマタ・カブア大統領一行が、不審パスポート所持者として2時間以上も成田空港事務所に留め置かれるという事件が起こっている。これに激怒した大統領は、帰国後に政府予算による日本製品の購入禁止令を出し、すでに始まっていたODAの受け入れも拒否すると宣言したのである。

こうした自由連合の二カ国をめぐる国家認知に関する相次ぐトラブルの発生は、理念上の国家要件と現実の国際社会における国家形態についての認識の乖離に再検

討を迫ることになった。その結果日本は、その翌年の88年に自由連合国を認知し、正式に外交関係を樹立することになる。国際連合の安全保障理事会において、太平洋信託統治の終了が正式に決議されたのは、それから2年後の90年（パラオ諸島は除く）で、FSM、RMIの二カ国はその翌年（91年）に晴れて独立国家として国連加盟国入りした。

そもそも主権独立国家とは、1648年にヨーロッパの諸国間で合意されたウエストファリア条約に端を発する相互不可侵の対等国家体制のもとで存在した国家の形を意味しており、これが今日まで引き継がれている概念である。それゆえ、ミクロネシアに新しく樹立する国家を、ヨーロッパで、しかも300年以上も前に興った形にあてはめようとする自体に無理がある。近年では、国家概念そのものの変更を求める議論が様々な局面で興ってきているのは、そのためであろう。とはいえ、既存国家が新しい国を国際社会の一員として認知するのに、できるだけ従来の国家理念に近い形を求めたとしても、現時点では仕方なかったかもしれない。自由連合国の独立を速やかに承認することをためらった国々が多かった理由の一つには、こうした国家認識もあったろう。

だが、主権に纏わる独立要件とはいずれも政治上の形式で、近代国家を支える経済基盤が独立要件の一つとして国際社会から問われるケースはほとんどなかった。ウエストファリア体制以来の主権国家概念からすれば、国家としての勢力を主張する以上、それを支える経済基盤を有するのが前提であり、それが消滅した場合はただちに権力構造が崩壊して国家が成立しえなかったからである。ところが、第二次大戦後に欧米植民地から独立を果たした国々の多くは、国際社会が認知できる政治的な独立要件を備えることこそが重要であって、そこには独立を裏付ける経済基盤が必然的に備わっていたわけではない。戦後の独立国家の多くが貧困問題を抱え、国際社会における南北構造を出現させた原因の一端はここにある。政治的独立を果たしたミクロネシア諸国が、経済的に自立できるか否かの問題もまた、ここから生じていると言ってい。

### 3. 経済自立とは政府の維持

約40年間続いたアメリカ施政下による信託統治時代のミクロネシアの経済構造は、以下のごとく概観できる。

例えば地域が4分裂する以前の70年代後半における経済構造をみると、アメリカ

は信託統治政府に年間およそ1億ドルを拠出して地域行政を行った。地域住民約12万人のうち、労働可能人口が約6万人。その内の6000人強が行政政府職員、議員、教員、公共事業労働者、いわゆる政府雇用者で占められていた [Trust Territory of the Pacific Island 1980]。そして、それと同程度の人数が行政や政府雇用者の消費活動に対応する商店やサービス業に従事する者で、それ以外の人々は経済統計数字に表れない自給的農業、漁業の従事者であった。域内の経済規模を示すGDPは2億ドル程度だが、これは域内には他に見るべき産業がなく、政府拠出金としての種銭が域内を巡って膨らんだ数値であることを示している。しかし、域内で消費される食糧、自動車・機械、エネルギー燃料などは、いずれもの輸入消費財であるために、資本は蓄積されずに域外に流出してしまう。

このように、貨幣経済部門は完全に公的経済に支えられており、その一方で、経済統計に表れない自給自足活動を営む非貨幣経済に暮らす労働人口は7割に及んでいた。通常の近代国家における政府と国民の間では、国民が直接的な生産活動にたずさわり、政府はその生産利益の一部を徴収して国民の生産活動の効率化や生活上の教育福祉を実現させるために行政を行うという循環の関係が成り立っている。従って、行政規模は国民の生産高に自ずと規定されるのである。しかし、ミクロネシアでの政府拠出金は、地域住民の生産とは無関係にアメリカから流入する外貨であって、拠出規模は域内の生産実態を何ら反映するものではなかった。つまり、アメリカが地域統治のために恣意的に作った信託統治政府は、住民との相互の運動関係をもたず、ただ一方的に地域社会とは異質の影響を与え続ける機関として存在していたのである。このように地域の経済活動は、一つの社会のなかで完結する仕組みにはなっていないことが理解されるだろう。ミクロネシアの「経済自立」を考えるとき、実はこの点を重要視しなければならない。

信託統治制度とは、その時点では自立、独立が難しい地域を施政国が援助し、独立できる体制を整えるという趣旨で設けられた。そのため域内に議会をつくらせ、行政政府で沢山のミクロネシア人を雇用し、要職にも登庸していったが、アメリカがここで意図したものは独立に備えたオン・ザ・ジョブ・トレーニングであった。そして独立時には、この信託統治政府がほぼ居抜きで、ミクロネシアの独立政府へと移行した。もちろん、新政府では組織機構の改変などが行われたが、教育、医療・福祉、年金、その他、信託統治時代の基本行政はそのまま引き継がれた。そして、この政府規模、行政内容を資金的に保証したのが自由連合協定に基づく15年間の援助金だったのである。

アメリカから引き継いだ政府を主体的に維持運営する経費はアメリカから拠出されるが、その間に、協定援助金相当分を自ら稼ぎ出せる方法を創り出し、16年目以降は自力で政府を維持していく。これがミクロネシア政府に課せられた経済的自立という意味であった。つまり、国家の経済自立とは、政府を維持する経費を自ら調達することであって、国民の生存を維持するという観点からの経済自立ではなかった点が重要である。

ミクロネシアの島々は本来、極小環境を除けば、生存を維持するための原初的豊かさには恵まれており、人口が許容範囲を超えて増加するという前提にたたなければ、自給経済によって完結する地域であった。事実、信託統治時代でも島々の実態経済は、現金生活者による貨幣経済と自給自足部門の非貨幣経済の二重構造になっており、現金収入のない国民層でも飢えなどの絶対的貧困状態はなかったと言っている。アメリカは約40年に及ぶ統治行政において、行政機関を作って教育や保健福祉に関する事業を実施したとはいえ、住民の雇用機会を創造するための産業育成にはほとんど手を染めなかった。そして、それが可能であったのは、一般住民が自ら生活できる非貨幣世界の豊かさがあったからなのだ。

では、このような構造のミクロネシアにあって、独立後の政府がアメリカの拠出金相当額を自力で稼ぎ出すには如何なる方法があったのだろうか。FSM政府は、協定期間15年を5年ごとに区切り、3期にわたる「経済開発5カ年計画」を策定した。第一段階では「民間活力を強めながら、貨幣経済構造を確立させる」、第二段階で「前段階の開発投資が実を結び、それを回収する」、そして最終段階で「国民経済（貨幣経済）を定着させ、外国依存から脱却する」[Federated States of Micronesia 1985]というシナリオであった。これは要するに、国内に民間産業を興し、それら産業活動や労働者が生み出す収入からの税収で政府を維持することに他ならない。しかし、この計画を実現させるには、これまでタロヤパンの実、バナナなどを自給的に生産して暮らしていた国民を全て近代産業に組み込み、税収1億ドルの稼ぎ手に育て上げなければならない。それには少なく見積もっても10億ドル以上の経済活動が必要であるし、そのためには人々の従来の生活様式や生産構造を丸ごと新たな方式に切り替えなければならない。島々の現実を直視すれば、資源も資本も人材もないままに15年間でこれを実現させる経済開発の妙案などあろうはずはなく、開発計画も絵に描いた餅になると心配する識者は決して少なくなかった。それでもアメリカはこの方針を押しつけ、FSMもその方針に向かって独立国家をスタートさせたのである。FSM政府が試みた自由連合期間15年の国家建設とは、

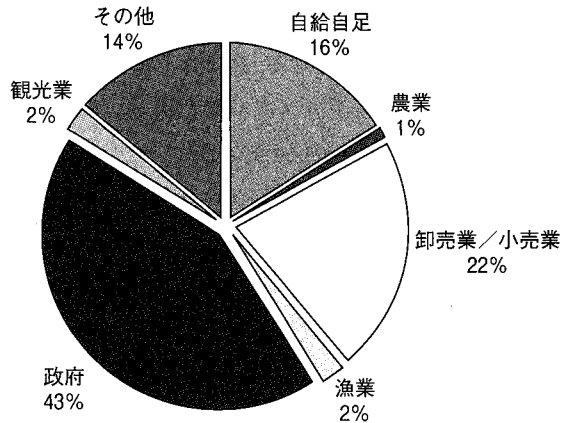


図1 FSMの生産構造

こうした活動だったことが理解されねばならない。

#### 4. 変わらない経済構造

では、15年間でFSMの経済構造は産業型へと転換できたのか。図1はFSMの各生産分野を示しているが、これを見ると明らかなように、民間の経済活動の拡大が若干見られるものの、公的部門中心の経済を変えるだけの基本構造に変化は起こっていない。民間産業が期待されたほど育たず、協定資金に取って代わる産業による域内収入が依然として低レベルに留まったままである。協定では、5年ごとに拠出金が2割程度減少しているが、この減少分を補ったのは、独立後に徐々に増加した諸外国からの入漁料や協定拠出金のインフレ調整増額分であった。また、直接の政府収入には組み込まれないが、日本を筆頭にした海外からの援助も経済規模拡大に貢献するという、政府拠出資金を基本にした経済事情が依然として続いているのである。

ミクロネシア地域の経済開発が困難である理由は、1) 陸地の狭隘性、2) 大市場からの隔絶性、3) 土地所有制などの伝統社会の存在、4) 教育、技術レベルの未成熟、等々がこれまでも各国の学者やUNDP、ADBのレポートなどで指摘されてきた[Asian Development Bank 1997; Pacific Aid Initiative 1988]。これら客観的事実は、概ねその通りであろう。それでも、アメリカ側交渉委員長のステイマンは、第二次協定の交渉の冒頭で、本来経済開発や人材育成に投入すべき資金を人件費や消費物資の購入で浪費したことが経済自立を達成できなかった最大の理由であ

ると指摘し、仮に第二次協定で援助拠出をすることになっても今度は用途を限定した拠出形態になるだろうと述べている [Office of Compact Negotiations, U.S. Department of State 2001]。このアメリカの見解に代表されるごとく、協定期間中に経済の構造変化を起こせなかった理由は、経済政策の失敗、依存体質、政治指導者の腐敗、伝統性への固執等々にあると、その責任をミクロネシア人やミクロネシア文化の側に向ける見方も少なくない。しかしこの発想は、域内への産業誘致や開発を上手にやれば、FSM政府がアメリカの拠出相当分を稼ぐことは可能であるとする前提に立っているのである。

域内での産業を開発すれば、アメリカの置き土産である政府の規模と内容を維持する資金が10年、20年程度の短期間で生み出せるとする発想が、如何に現地事情を無視した机上の空論であったかは、既に指摘した通りである。それからすれば、協定終了時点のFSMの経済状態は当然の帰結であって、私は、経済自立を果たせなかった原因を人々の意欲や能力不足、あるいは建国にかける国民の姿勢に向けるのは的はずれだと思っている。

## 5. 伝統の消滅は秩序の崩壊

島々には潤沢な税収を得るための近代産業を興すことができる条件が整っていない、と私は指摘した。しかし、ミクロネシアに文化や社会構造として残存する伝統性や伝統社会システムが、近代開発を難しくする阻害要因であるとは必ずしも考えていない。この件は、FSMの国民統合の問題と密接に関わってもいよう。

FSMは、かなり独立性の高い4州（ポンペイ、チューク、ヤップ、コスラエ）で構成されている。これら各州は信託統治時代は独立した一つの行政区であって、相互に民族的、文化的関連性がないという観点からすれば、パラオやマーシャルと同じようにそれぞれの州が独立国になってもおかしくはなかった。それでもこの4州が連邦国家を形成したのは、地域の団結によって対アメリカ交渉を有利にし、対外関係での存在感を高めるという外世界との関係を意識した戦略性があったからである。そのため一歩内部に踏み込むと、ポンペイにある連邦政府並びに国会は各州からの人材が混合して新しい政治単位の形成が進んでいるかに思われるものの、各州は依然として独自の歩みを続けていて、住民レベルでの人的交流はほとんど起こっていない。それは予算配分権限において、国が州の上位に位置していないことや、民間産業活動に労働者を集める吸引力がないことが各州を独立状態のままにしてい

る原因だと思われる。政府運営の原資となる協定援助金は、連邦政府プラス4州政府の五つに分けた配分比率が定められているため、予算上では連邦政府と州政府は対等の関係になっている。FSMには五つの独自政府が存在する、と表現されたりするのはこのためである。また、ポンペイの連邦政府を除き、大量の労働力を必要とする産業がないため、他州からの人口移動が起こらない。ポンペイにあるミクロネシア・カレッジには全国から集まった学生約800名が学んでいるが、彼らも卒業後は出身地に戻ってしまうので、ここでも各州人の混合が定着せず、一国家として国民レベルの統合がなかなか進まない。

こうした事情ゆえ、自由連合協定期間における各州の運営状況には独自色が強く、州ごとの特徴が鮮明に現れる結果となった。例えばヤップ州では、国内でもっとも早い90年に外資導入に成功し、約400人の女工を有する縫製産業が出現した（但し、女工は全て中国人労働者が従事している）。州運営も順調で、協定分配金から捻出した余剰を基金化して将来に備えるほどの健全ぶりである。一方、チューク州は、発足直後から財政赤字に陥るとともに、州行政の最高責任者である歴代の知事が汚職や金銭スキャンダルに巻き込まれてきた。現在のウォルター（Antito Walter）知事には、今のところ何らのスキャンダルも持ち上がっていないが、引き継いだ州財政は既に破綻しており、協定援助金の次年度分が前倒しで投入されている。

この2州を対比すると実に興味深い。ヤップ州は、未だに小学校の男子児童の制服がフンドシで、町中でトップレス姿の若い女性を見かけたり、石貨や貝貨が使用されていたりする島である。土地所有や各種選挙での候補者選びなどでも、伝統的チーフたちの影響力が厳然と生きている。つまり、国内でもっとも強い伝統性が残存しているのである。そのヤップ州がこの15年間で、4州の中ではもっとも順調に生産高を伸ばしており、一人あたりGDP値では首都の置かれるポンペイ州を追い抜いて第一位となった<sup>1)</sup>。ポンペイ州には、最大の生産部門である政府が連邦、州と二つあり、人的交流や物流も集中するから経済活動の比較優位性は当然と思われるが、ヤップはそれ以上の生産性を上げたのである。その成功の秘訣は、開発の阻害要因であると思われがちな根強い伝統性にこそあったと、私は指摘しておきたい。

例えば、FSMでは多くの土地が個人所有化されておらず、外国人は土地の売買ができない。こうした島々の伝統性が、国内産業を興すための外資導入を妨げてきたとしばしば指摘される。実際に、ポンペイやチュークではリース契約をめぐる

1) FSM Economic Report 2000より作成。協定期間中のミクロネシア連邦の経済事情に関しては、小林 泉『産業開発と伝統社会の変容』日本南太平洋経済交流協会 2001に詳しいので参照。

表1 FSMの州別一人当たりGDP

| 州 名   | 単位：ドル   |          |         |         |
|-------|---------|----------|---------|---------|
|       | 1989    | 1992     | 1996    | 1999    |
| ヤ ッ プ | 1,910.1 | 2,982.0  | 3,173.3 | 3,171.3 |
| ポンペイ  | 2,056.5 | 2573.6   | 3,131.5 | 3,012.5 |
| コスラエ  | 1,466.0 | 1,661.5  | 2,310.1 | 2,193.3 |
| チューク  | 976.2   | 1,159.4  | 1,119.1 | 1,060.2 |
| 平 均   | 1,602.2 | 2,094.13 | 2,433.5 | 2,359.3 |

出所：FSM Economic Report 2000より作成

貸し手と借り手が揉めて裁判になったり、地元民の嫌がらせを受けたりといった土地を巡るトラブルが多く、これに巻き込まれて事業進出を断念する投資家が少なかつたのである。しかし、ヤップではこうしたトラブルは極めて少ない。その理由は第一に、もともと外来者の進出を好まないのが、土地を貸したがない。第二は、土地は一族単位でしっかり伝統管理されているため、リース希望の外来者との話し合いが個人レベルで進行しにくい。第三は、一旦リース契約が実現すれば、チーフや族長の責任において約束が遵守される。つまりここでは、外国企業が借地するのは容易ではないが、土地管理者の納得を得てひとたび借地契約が成功すれば、その後は外来者への嫌がらせや約束変更行為が起りにくいのである。

ポンペイやチュークにも伝統的なチーフ制度やそれにまつわる様々な伝統儀礼行為が残っているが、ここには一方で、伝統社会とは異なる幾つかの新しい社会原理が並立して存在するために、ヤップに比べて不安定な社会になっている。例えばそれは、近代政治制度が生み出した大統領や州知事といった従来のチーフとは別の権威であったり、伝統序列に符合しない政府勤めや事業経営者の経済力、さらには日本統治時代からの日系人や連邦政府に勤める他州人、外国人などの部外者等々がつくりだすコミュニティーである。伝統社会の一方にあるこうした多元的要因が、近代国家への変身過程で秩序の混乱を招いている。近代行政制度を取り入れたのはヤップも同じだが、ヤップ社会では、州知事や連邦議会議員を選ぶ際も、有力チーフらの話し合いが投票結果を左右するなど、伝統社会が依然として行政に反映されているのである。ゆえに、知事や国会議員は別次元の新権力者とはならず、伝統社会が送り出した行政代理人であり代弁者としての役割を担っている。そのためヤップでは、汚職やスキャンダルで職を追われた知事は一人も出ておらず、そればかりか、無駄な支出を極力避けて余剰資金の基金化で将来に備えている。こうした健全ぶりは、4州の内ではヤップだけだ。96年を例にとれば、ヤップ州政府が拠出した人件費

の割合は34%だったのに対し、チュークの場合は64%だった [Federated States of Micronesia 2000]。ヤップ州の運営は、知事の公金使途不明事件や私的流用疑惑等がたびたび起こって財政破綻に陥っているチューク州の場合と対極の関係にある。

こうみると、島々の伝統性が経済開発を阻む要因になっているとは言えない現実が了解されるだろう。チューク州で見るように、旧社会の秩序が壊れ、かといって新しい社会秩序が未だ形成されていない状況が国民統合や近代化への適応を困難ならしめている。つまり、新国家の建設で計画する国内的経済政策が思うに任せないのは、伝統社会の内容に原因があるというより、秩序の崩壊による社会的混乱に原因を求める方が、より実態に迫った見方のように思える。人々の日々の暮らしや思考に関わる部分であるだけに、壊れはじめた従来の秩序が新しい秩序として完結するまでには時間がかかるのである。このように、混乱する社会がこの国に近代産業を興りにくくしている事実是否めないが、それでも政府財政の自立が実現できなかった本質的な理由は、無秩序社会の出現にあるのではなく、あくまで狭隘・極小、隔絶、無資源等々の宿命的条件ゆえであると考えるべきだろう。

例えば、人口、陸地面積ともに一番小さい州であるコスラエ島は、19世紀初頭に白人の影響下で人口がほとんど死に絶えたために伝統社会が完全に消滅し、その後僅かに生き残った住民がキリスト教信仰を深めながらの自給自足生活で徐々に人口を回復した。今日ようやく8000人にまで住民が増えてきたが、この島でFSM政府の思惑通りの産業開発が実現できなかったのは、近代化を妨げる伝統社会でも、島民の心をバラバラにする無秩序社会でもなかった。それは単に、世界的市場経済の仕組みの中で、現金を稼ぐ手段を創り出すのにあまりにも不利な条件を背負っていたからに過ぎない。

## 6. 国家の自立は可能か

ではFSMは、永久に外国の援助を受け続けなければ成立しえない国家なのだろうか。その答えは政府運営資金をどのように調達するかという、その方法にかかっている。とはいえ、限られた選択肢の中で当面考えつくのは、(1) アメリカの拠出金に相当する額を税金で賄えるように、域内産業を開発する、(2) 新発想の技術やアイデアの開発を資源化する、(3) 基金の創設により政府運営資金を捻出する、といった三通りぐらいだろうか。

再三指摘した通り、(1) については、資源、地理、地形条件などを考えれば極

めて難しい、もしくは危険だと思われる。危険とは、経済開発の成功が、外国資本の独占、外国人労働者の流入などとともに、国家の社会構造、文化、人などが丸ごと他に入れ替わって実現する場合を指している。既にそうした事例が、アメリカ自治領を選択した北マリアナ諸島のサイパン島で見られるのである。北マリアナ諸島は、20年間で驚異の経済成長によって政府財政の自立を実現させた。しかし一方で、マリアナ人はマイノリティー化し、将来的に民族の主体性を存続できるか否かの危うい方向に向かっているのである<sup>2)</sup>。仮にサイパン島のような状態で経済が繁栄したとしても、その担い手であるはずの地元民が消滅したり、経済的成功を収められないのであれば、本来の意味でミクロネシアの経済自立が実現したとは言えないだろう。

(2) が具体的に何を指すのか、私にはわからない。ここでは、現時点で誰も考えついていない技術やアイデアが創造されれば、経済自立が不可能であるとの断定はできないと、根拠のない期待を留保しているに過ぎない。というのも、太平洋の極小国ツヴァル (Tuvalu) のようなケースがあるからだ。インターネット時代になって、ツヴァルは .tv (ドットTV) というドメイン名を割り振られたのだが、この管理権をアメリカの企業が1998年に買い取った。この企業は「株式会社ドットTV」を設立し、世界のテレビ会社にこのメールアドレスの使用権を販売している<sup>3)</sup>。ツヴァルには13年間にわたり毎年400万ドルが支払われることになっているが、この額はツヴァル政府の年間総支出の約20%にも相当する。このように、現代の科学や技術の進歩、変化により思わぬ収入源が出現する可能性はなきにしもあらずだが、こうした棚ぼたを国家の建設計画の中に期待するのは非現実的である。

このように、(1)(2) が難しいとすれば、残る(3)の基金の創設のみが国家を恒久的な援助依存体質から脱却させる方法となる。ちなみにツヴァルは、ドットTV以外に、信託基金の運用益と経済水域内の入漁料収入によって当面の間、国民の経済活動に依らないで政府を維持していく見通しが立っている。ここでの成功例に見るごとく、基金の創設が極小の無資源国家が政府維持を無理なく可能にする唯一の現実的方法のように思えるのである。

私はここ10年にわたりツヴァル信託基金を事例に、国際協力援助の観点から信託基金創設の有効性を主張し続けてきたが、90年代以降になって、極小島嶼への土地

2) この問題については、「ミクロネシアの現代」(国立民族学博物館研究報告別冊21号 所収)で詳しく論じている[小林 2000]。

3) <http://biz.yahoo.com/ifc/tv> (02/08/02)

勘を有する豪・NZやアメリカの研究者の間では、基金化の重要性がかなりの共通認識になりつつある<sup>4)</sup>。アメリカ・ミクロネシアの第二次協定交渉は2001年初頭に始まったが、その直前にアメリカ側交渉委員長のステイマン氏は、協定援助金の一部基金化を最優先項目に掲げるように主張していた私を訪問した。その際に、彼は基金創設を考えていると言い、日本政府を巻き込む可能性の如何を尋ねた。「財政支援という援助スキームはない」というのが日本政府の公式見解であり、正式外交チャネルからのこうした答えはアメリカ側も十分理解していたが、それでもあらゆる可能性を求める彼の姿勢に接し、私はこの時点で協定援助金で基金が創設されることを確信した。これに対し、日本政府がアメリカの基金創設に参加する気配は今のところない。だが、これ以外に有効な方法はないと考える事情通が日本国内にも徐々に増えているので、将来的には新たな援助方式の出現がないとも限らないだろう。いずれにせよ、自由連合国の経済自立に関しては、アメリカ・ミクロネシアの協定交渉の結果によって展望されるのである。

## 7. 協定改訂交渉と援助金

それでは、FSMの政府財政を支えている協定の改訂交渉経緯と結果をみよう。アメリカ・ミクロネシアの第二次協定交渉の第一回が開催されたのは1999年11月、その後には実務協議を含めて数回の交渉の末、2002年11月4日に交渉委員長間で調印された。改訂された新協定の発効は、2003年10月を目指しており、あとはアメリカ議会の承認を得る手続きが残っている。

本論では便宜的に「第二次協定」という言葉を使っているが、正確に言えば改訂であって第二次ではない。本協定には、期限が設けられていないからで、アメリカ・ミクロネシアのどちらかがその関係の解消を言い出さない限り永遠に続くことになっている。協定は、1) 政府関連事項、2) 経済関連事項、3) 安全保障・国防関連事項、4) 一般規定の4部門から成り、俗に15年で終了すると言われているのは、第二部門の財政援助条項で決められた援助金拠出期間を指している。協定では、15年が経過してさらに援助が必要と認められる場合は再交渉するとあり、この度の交渉会議はこの条項に基づいたものだ。

4) 筆者らがツヴァル信託基金を研究し公表したのは、1991年の『ツヴァル信託基金の研究』財団法人トラスト60、93年のオセアニア研究所編『財政支援型国際協力』（学陽書房）である。その後筆者は、『太平洋島嶼諸国論』（東信堂）の中でODA拠出の観点から信託基金方式の有効性を論じている。

会議では15年間を振り返り、第一、第三部門についても再検討の対象となったが、FSMにとっての最大の関心事は当然ながら第二部門の経済問題であり、財政援助が従来規模で継続されるか否かにあった。既述のごとく、15年間で経済自立を果たし得なかったFSMにとって、財政援助の額をどこまで確保できるかは国家の死活に直結するからである。一方、アメリカはFSMの実態を把握しており、財政支援を止めるわけにはいかなかったが、これまでの財政支援金の使い道に多くの不適切があったことを指摘し、今後の財政拠出には使用対象分野を特定すると主張した [Office of Compact Negotiations, U.S. Department of State 2001]。そして注目すべきは、アメリカ側の提案の中に信託基金の創設が含まれていたことである。協定の改訂交渉は、クリントン政権下で始まりブッシュ政権で調印に至った。アメリカ側の交渉委員長もアレン・ステイマン (Allen Stayman) から、2001年11月にアルバート・ショート (Albert Short) に代わったが、基本的にはステイマン時代に提案されたアメリカの意向が貫かれたように思える。

では、合意に達した財政支援の中身をみよう。改訂された財政援助条項では、20年間にわたり年総額9100万ドルの拠出となった<sup>5)</sup>。この水準は、インフレ調整増額分を含めれば、従来の額にほぼ相当するとみていいだろう。さらにこれとは別枠で、従来から実施されてきた連邦計画事業や技術協力も20年間継続される。これは事業ごとに議会で採択されるもので金額は確定していないが、過去の実績からすれば年額2500万ドル程度の事業になると見積もられている。そしてこれら全ての財政援助は20年間をもって終了し、2023年以降の財政不足分は、信託基金を運用して政府を維持するというものである。これら条件は第一次協定に匹敵する内容であり、FSMが要求していた額には及ばなかったものの、交渉は大成功だったと思われる。年間9100万ドルのアメリカの拠出額の中から基金を創設していく方法は、表2に示す通りである。

FSM側の一般財政費は毎年100万ドルずつ減少していくが、これは域内産業の開発などの自助努力で補わなければならない。これにより基金を積み立てれば、20年後には5億7000万ドル、アメリカは04年のスタート時にFSMの自己資金を最低でも3000万ドル投入すべきだとしているので、これで総額6億ドルの信託基金となる。アメリカはその他にも、FSM自身や第三国・機関による基金への拠出を期待して

5) 新協定による援助額はここに示したごとくだが、援助協定が終了した2001年から新協定が開始される2004年までの2年間に対しては、交渉猶予期間として従来援助の平均額拠出を前提として協議されることになっていて、その額は年額約9,600万ドルと決まった [Bureau of East Asian and Pacific Affairs 2002]。

表2 20年間のアメリカの対FSM財政援助拠出金

単位：万ドル

| 年度   | 一般財政   | 信託基金  | 合計    | 年度   | 一般財政  | 信託基金  | 合計    |
|------|--------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| 2004 | 7,200万 | 1,900 | 9,100 | 2014 | 6,200 | 2,900 | 9,100 |
| 05   | 7,100  | 2,000 | 9,100 | 15   | 6,100 | 3,000 | 9,100 |
| 06   | 7,000  | 2,100 | 9,100 | 16   | 6,000 | 3,100 | 9,100 |
| 07   | 6,900  | 2,200 | 9,100 | 17   | 5,900 | 3,200 | 9,100 |
| 08   | 6,800  | 2,300 | 9,100 | 18   | 5,800 | 3,300 | 9,100 |
| 09   | 6,700  | 2,400 | 9,100 | 19   | 5,700 | 3,400 | 9,100 |
| 10   | 6,600  | 2,500 | 9,100 | 20   | 5,600 | 3,500 | 9,100 |
| 11   | 6,500  | 2,600 | 9,100 | 21   | 5,500 | 3,600 | 9,100 |
| 12   | 6,400  | 2,700 | 9,100 | 22   | 5,400 | 3,700 | 9,100 |
| 13   | 6,300  | 2,800 | 9,100 | 23   | 5,300 | 3,800 | 9,100 |

出所：Fact Sheet, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Washington, DC.

おり、20年間の運用益も含めて最低でも10億ドル規模の基金創設を目論んでいる。基金運用のシステム作りなどはこれからの作業となるが、元金が保証される仕組みができれば、10億ドルの基金形成は十分可能な範囲である。現状の政府規模で最低限確保しなければならない年度予算額は6000～7000万ドルだから、これを基準にするならば、この新しい基金の運用益をもってFSM政府の維持は可能になるだろう。それには、第三国・機関が基金拠出に参加しやすい基金運営管理の組織をつくり、安全で確実な基金運用のシステムを考え出さねばならない。これが早急に解決すべき残された課題である。

## 8. おわりに

自由連合協定の条文にあるアメリカの相手国は、マーシャル諸島共和国及びミクロネシア連邦となっており、財政支援等の個別項目を除けば、同じ条文である。この度の協定改訂交渉は、FSMとRMIとは別々に行われたが、RMIもほぼ同様の内容で調印された。RMIの場合は、クワジェリン環礁に米軍基地が置かれているために基地補償や借地料など一般財政援助とは異なる項目が加わっているが、アメリカが拠出する総額を一人当たりになると784ドルで、FSMの782ドルとほぼ同額になっている [Bureau of East Asian and Pacific Affairs 2002]。

RMIは基地補償と基地経済のために、現状ではFSMよりキャッシュフローが多いが、極小環礁国だけに、産業開発の潜在力という面ではFSM以上の不利条件を抱えており、経済の基本構造はFSMと変わらない。それゆえ、やはり信託基金の創設なくしては、政府維持の見通しは立たなかっただろう。このように、新たな協

定援助方式の決定によって、自由連合国が将来にわたって存続していく経済基盤ができあがったように思われる。

私はこれまで、太平洋島嶼地域に発足した国家の経済事情を「豊かな国民、貧しい政府」と表してきた。それは、自給自足経済の中で原初的な豊かさを享受している住民の一方に、植民地政府から受け継いだ行政組織を自力資金で維持できない政府があるという国の姿を指していた。これは、きわめて危険な構図であった。貧しい政府が国内収入を求めて経済政策の名の下に、産業化社会の方向に導けば導くほど国民は原初的豊かさを失い、かといって貨幣経済社会で豊かな暮らしを得るまでにはなかなか至らないからだ。それでも、いずれかの日に産業化社会へと移行し、国民経済とともに政府財政も自立できるのであれば良い。ところが既述のように、将来的にも経済自立の可能性が低いというのであれば、急激な産業化への努力は、かえって豊かであった国民を貧しくさせる行為につながってしまうからである。しかし、この度の協定援助金による基金化計画は、すでにこうした危険な方向に歩み出していたFSMの経済政策に一定の歯止めをかけるだろう。今後は、島社会の実態と時代の流れに合わせたやり方を、じっくり模索しながら国家建設を進めていけるからである。

以上のように、RMIを含めた自由連合国の経済自立に関しては、新たな対アメリカ協定によって将来的な見通しが立ったと言ってい。それゆえ、国家建設における次なる目標は、国内に異文化諸島を抱える不安定社会を乗り越えるための国民統合、そして国際社会での存在力強化を目指す近隣関係島嶼諸国との連携という、内外の課題克服に向かっていくと思われる。

(2002年12月脱稿)

## 参考文献

- Asian Development Bank  
1997 *The FSM Economy:1996 Economic Report*. Asian Development Bank.  
Bureau of East Asian and Pacific Affairs  
2002 *Fact Sheet*. Washington, DC, April 23. Bureau of East Asian and Pacific Affairs.  
Federated States of Micronesia  
*First National Development Plan, 1985-89*. Article III, Compact of Free Association with the United States (Full Text). Federated States of Micronesia  
2000 *Economic Report*. Federated States of Micronesia.  
小林 泉  
1991 『ツヴァル信託基金の研究』財団法人トラスト60。  
1993 『財政支援型国際協力』学陽書房。  
1994 『太平洋島嶼諸国論』東信堂。  
1994 『アメリカ極秘文書と信託統治の終焉』東信堂。

- 2000 「ミクロネシアの現代：二極分化への道」 吉岡正徳・林勲男編『オセアニア近代史の人類学的研究』国立民族学博物館報告書別冊21。
- 2001 「産業開発と伝統社会の変容」 日本南太平洋経済交流協会。
- Office of Compact Negotiations, U.S. Department of State
- 2001 *Minute Paper*. Honolulu, June. Office of Compact Negotiations, U.S. Department of State.
- Foundation for Advanced Information and Research Japan
- 1988 *Pacific Aid Initiative*.
- Trust Territory of the Pacific Islands
- 1980 *33rd Annual Report*. Trust Territory of the Pacific Islands.