

微小島嶼地域トケラウの独立

——多文化主義の視点からの考察——

鈴木 顕 介

はじめに

トケラウは南太平洋の孤絶した3つの小さな環礁からなる地域である。現在はニュージーランド領で、住民はポリネシア系の約1600人。いまこの島々が独立の意志を表明し、その具体的な準備を始めている。この地域は、人口も少なく資源もない、第3世界の中で最も忘れられた最貧の地域であり、いま世界に残る17の非独立地域のひとつでもある。

国連は1960年の総会決議で植民地地域の独立の推進を決め、トケラウに対しても再三にわたって独立を勧めてきた。これに対してトケラウは、ニュージーランドの施政下にとどまる選択をしてきたが、1994年になって島民の総意として独立を目指すことを国連に伝えた。

トケラウはこれまで100年余りイギリスとニュージーランドの施政下にあり、1948年からはニュージーランドに併合され、その一部となっている。宗主国から遠隔の地にあり、しかも経済的な価値がなかったこともあって、トケラウはこの期間を通じて直接の統治を受けたことがなかった。その結果、島々には伝統的なポリネシア社会の制度が残され、ニュージーランドはトケラウを併合した後もこれを尊重した間接統治を行ってきた。

ニュージーランドは、イギリス系住民が多数派を占める国で、英語をはじめイギリスの諸制度を基層文化とする政治・社会制度の上に立っている。その一方で、先住民のポリネシア系マオリ人の人口が12%を数え、その他のポリネシア系を加えると16%を超える。このような複合民族国家のニュージーランドでは、現在イギリス的基層文化の受け入れが前提となったポリネシア系の固有の文化の尊重をはじめとする多文化主義に立脚した政策がとられている。

トケラウ住民は独立の目的として、まず伝統文化の存続をあげている。ニュージーランドの施政下で過度の外部援助に頼っていては、それが不可能になってきているという自覚である⁽¹⁾。その一方で、独立の形態としては、ニュージーランドの経済的支援が期待できる内政自治権を持つニュージーランドとの自由連合を希望している。自由連合による独立は、国連も認めている独立の形態の一つであり、自活できるような産業を持たない微少国家の独立の

ために勘案された方策である。

トケラウは伝統文化の維持を掲げて独立の道を選択した。トケラウが独立に踏み切ったことは、基層文化の是認を前提としてオーストラリア、ニュージーランドで進められている多文化主義政策の限界を示しているのだろうか。あるいはトケラウが進めているニュージーランドとの自由連合方式による独立は、文化の間の隔たりが大きい民族集団を一つの国家連合として包括する方策を示しているのだろうか。

トケラウは独立達成の目標年をいつとは決めず、自らのペースで進めるとしている。このため憲法の制定をはじめ、自立のための諸制度の整備も始められたばかりである。いままでに入手できた資料は限られているが、これらの分析を通じてトケラウの独立を多文化主義の視点から考察し、中間報告としてまとめた。

伝統社会が存続した地域

まずトケラウとはどのような地域であり、どのような人々が住んでいるかを述べておく。トケラウは、南太平洋の日付変更線のすぐ東、赤道にほど近い西経171度から173度、南緯8度から10度の間に、北西から南東方角に約200キロの距離にほぼ等間隔で並ぶ、珊瑚礁からできた3つの環礁島で成り立っている。最も近い国サモアは南に500キロほど離れており、南海に孤立した島々である。

3島は北西からアタフ（Atafu）ヌクノヌ（Nukunonu）ファカオフォ（Fakaofu）と呼ばれ、いずれも内側に広い礁湖を抱えたリング状の幅200メートル以下の細長い環礁島である。最大のヌクノヌ島でも面積は5.4平方キロ、3島合わせて10平方キロで、海拔は3—5メートルにとどまっている。人口は1994年の調査で3島合計で1577人。内訳はアタフ543人、ヌクノヌ437人、ファカオフォ597人となっている。

人種的にはポリネシア人であり、西ポリネシア文化圏に属するが、地理的な位置からいうと西のミクロネシア圏との境界に位置している。この島々に人々が渡り、住み着いたのはいつのころであったか、まだ十分な研究調査が行われていない。

文化的な伝統からは、ポリネシア圏のサモアや、さらに南西に離れたクック諸島のラロトンガとのつながりがみられる。また、珊瑚礁の島での生活様式は、東のミクロネシア圏のツバル、とくにマヌマンガ島との類似性も指摘されている。この点から、トケラウ人はこれらの島々から渡来した人々によって構成された、と推定されている^[2]。

トケラウがヨーロッパ社会と現在に至るまでどのように接触してきたかは、トケラウの独立の動機を分析する場合、重要な要素である。

ヨーロッパ人の記録にトケラウが初めて登場するのは、1765年である。それ以降、いろいろな形の接触はあったものの、ニュージーランド領になってからも含め、島に常住した外部社会の人によって直接、統治されたことがない。これが注目すべき点である。

1765年にイギリス海軍の軍艦ドルフィンがアタフ島を望見して「デューク・オブ・ヨーク島」と命名している。トケラウの島人とヨーロッパ人が初めて出会ったのは、それよりもずっと後の1841年。太平洋への進出を始めていたアメリカの探検艦隊が、ファカオフォ環礁などトケラウ諸島を調査した時である。当時のファカオフォの人口は、500—600人、アタフは120人程度と記されている。この時のアメリカ人の滞在は、数日間の調査活動にとどまっている。

実際に島に進出したのは、南太平洋の他の島々と同じくキリスト教への島民の改宗を目的とした宣教師たちであった。1845年から1863年の間にトケラウの南西のワリス島から来た宣教師によるカトリック改宗がヌクノヌで進み、アタフはサモアからの宣教師によってプロテスタント化した。ファカオフォでは両宗派が改宗を進め、プロテスタントとカトリックが共存している。しかし、いずれの場合でも、布教活動の主体はすでに改宗した南太平洋の島人が中心となって行われていた。

その後1863年にはベルーから長駆して来島したスペイン人の奴隷狩りで、3島から140人が連れ去られる事件が起き、それに続いた赤痢の流行もあって総人口は200人程度にまで激減したと推定されている。これに引き続いてヨーロッパやアメリカから「ビーチクーマ」と呼ばれる、南太平洋の島々を利権と冒険を求めて渡り歩く流れ者が次々に来島した。彼らは島々に定住したヨーロッパ世界の人間としては初めてであったと思われる。

しかし、数年間のうちに来島した彼らの数は限られていたし、出身国との直接的な関係を持たず、個人として定住したため、一世代限りの接触に終わったと推定される。住み着いた者には、アメリカ、ポルトガル、イギリス、フランス、ドイツ人がいたとされるが、島の女性たちとの結婚による混血で、現在のトケラウ人の中に、考えられないような人種的な外見を残したことが、唯一の影響である⁽³⁾。

イギリスは1889年に当時考えられていた太平洋横断海底電線の中継基地とするためここを保護領とした。これがトケラウに対する本格的なヨーロッパ人による進出であった。その後ニュージーランドの施政を含め、現在までの100年を超すイギリス系統治の始まりとなった。イギリスが保護領とした19世紀末は、ヨーロッパの列強が太平洋でも植民地獲得にしのぎを削っていた時代だが、イギリス以外の国が手を付けなかったのは、経済的価値が少ない島々だったことを物語っている。

19世紀末に本格的な進出を試みたイギリスでさえ、海底電線計画がなくなった後は、他の諸地域から離れたトケラウの統治に手こずった様子がその後の統治形態の変遷から読みとれる。トケラウ統治の管轄は、当時イギリスが植民地にしていた西サモア、トンガ、オーシャン諸島からの兼轄に次々と変更された。もちろん常駐する行政官は置かない名目的な間接統治に終始した。最後に1916年には現在のキリバスとツバルを合わせたギルバート・エリス植民地の一部となった。

第1次世界大戦後、イギリスは西サモアがニュージーランドの国際連盟委任統治領となった機会をとらえて、ニュージーランドに施政権を移した。遠隔のオーシャン諸島からの統治は不可能として、西サモアがトケラウに最も近いという理由でニュージーランドに施政権をまかせたのである。ニュージーランドは第2次大戦後の1948年に「トケラウ法」で正式にトケラウをニュージーランドに併合した。

併合後もニュージーランドは、一貫して西サモアのアピアにトケラウの施政に当たるトケラウ行政局を置き、行政関係者を現地に派遣しない間接的な統治形態をとってきた。西サモア（現在サモアに改名）が1962年に独立した後も、西サモア政府との合意によって1993年までトケラウ行政局はアピアにあり、この組織を通じて行政を行ってきた。

このようなヨーロッパ社会との接触の歴史的経緯から、トケラウには伝統的なポリネシア社会が残されることになった。他の太平洋の島社会に共通なキリスト教の布教による影響はあるものの、経済的な価値のない島々であったことに、他の地域から遠く離れた距離的な問題も加わり、伝統社会の存続を許す結果が生まれた。

自治意識の目覚め

以上述べてきたような条件の下でニュージーランド政府のトケラウ統治は、トケラウの伝統的社会組織の存続とそれを基盤にした島内自治、これを補完する形のニュージーランドが組織し、トケラウ人が主体となったトケラウ行政局の活動を両輪として運営されてきた。

トケラウの各島内社会の自治は、伝統的に各島の村が基盤である。村を構成する単位は家族と大家族で、その長である家族長、大家族長が重要な自治の構成員となる。自治運営の中心は、男性の長老で構成される長老家族タウプレガ（Taupulega）である。長老会議はポリネシア社会に伝統的な統治形態で、村の政治に絶対的な権限を持っている。3年に一度の選挙によって島代表ファイプレ（Faipule）と村長プレヌク（Pulenuku）が選出される。

長老会議の構成は、島によって多少違っている。アタフでは長老のほかすべての家族長と島代表と村長が加わる。ヌクノヌでは長老に大家族長、島代表と村長が長老会議に入る。ファカオフォだけは長老だけで会議を構成し、家族長は必要な時だけ助言を求められる。

日々の行政事務は島代表と村長に書記が加わって当たる。島代表は島の裁判所で裁判長を兼ねる。村長の職責は秩序の維持、保健衛生、給水（すべて天水に頼っている）、ココナッツヤシなどの農園の管理である。書記は誕生、結婚、死亡記録の受け付け、管理に当たる。

このようなトケラウの島側の組織に対して、ニュージーランド側のトケラウ行政は、トケラウ行政局が中心となって行われてきた。この組織はニュージーランド外務貿易・太平洋島嶼問題相が任命するトケラウ司政官の下に、アピアに駐在するトケラウ行政局長が管轄してきた。トケラウ行政局長の下には、局長を補佐する全部で6人、うち5人がトケラウ人の部長が置かれ、ニュージーランドをはじめとする諸外国、国際機関で専門的な訓練を受けたトケラウ人公務員が、島の行政、教育、保健、医療、農業、漁業、輸送、公共事業に携わってきた。島の実務的な行政全般は、ニュージーランドによって組織、運営される行政局の分担となっていた。

ニュージーランドのトケラウ施政を多文化主義政策の視点からみれば、トケラウ行政局の役割は、イギリス的基層文化でつくられたニュージーランドの政治・社会制度の枠組みの中での、トケラウの島社会に対する日常的支援であった。伝統的な社会組織の存続は、多文化主義でいう一国内での異なる民族の固有の文化の尊重であり、できる限りトケラウ人を行政局公務員として採用したのも、トケラウ社会の自助、自立への支援が目的であったといえる。このようにトケラウでは、ニュージーランド施政下で伝統的社会組織の上に立った安定した島内自治が成り立っていたかにみえた。

次にトケラウが独立を目指すまでのトケラウ社会の組織的な変化をみしてみる。

トケラウには現代的な意味での3島を取りまとめる政治組織、政府は存在したことがなかった。キリスト教の布教が始まる前までは、政治的にファカオフォの勢力が比較的強く、他の2島が朝貢していたことがある。しかし、島と島の間がそれぞれ70—80キロと離れているため、3島各島間の相互の関わりは少なく、基本的にはそれぞれが独立した3つの自治村落で、トケラウとしてまとまる国家意識はみられなかった。

トケラウに最初に地域としてのまとまりを目指す動きがみられたのは、1960年代後半である。このころ初めて3島全体を取りまとめる組織、全島会議ジェネラル・フォノ（General Fono）がつくられた。3島の長老会議で選出された各島代表9人からなる27人がメンバーで、ほぼ年に2回、各島持ち回りで会議が開催されるようになった。この組織はトケラウの制度的な組織というよりも、各島の長老会議代表という実質的な権威が裏付けとなったトケラウの最高決定機関である。組織がつくられた経緯は定かでないが、トケラウに最も近く交流が盛んなサモアが、1962年に南太平洋の島嶼地域としては初めて独立したことが、何らか

の影響を与えたことは十分考えられる。

しかし、その後長らくトケラウは自立に向けての動きを見せていない。むしろニュージーランドの施政下にとどまる選択を示してきた。

国連は全世界の植民地を無条件で速やかに独立させるため、1960年の第15回総会で「植民地独立付与宣言」(決議1514)を決議、その促進のため翌1961年の第16回総会で植民地独立付与宣言履行特別委員会(非植民地化特別委員会)を設置した。独立促進の一環として非植民地化特別委員会は、1976年、81年、86年の3回にわたりトケラウに調査団を派遣した。この調査団に対し、トケラウ3島はそれぞれ個別に対応、独立への意思はなくニュージーランド施政下にとどまりたい、との意向を表明していた。

トケラウに自立へ向けた具体的な組織づくりが始まったのは1992年になってからである⁽⁴⁾。1993年には、3島の島代表で組織される島代表会議(Council of Faipule)がつくられた。島代表会議の設立は、全島会議が開かれていないときに空白となっていたトケラウの統治センターの誕生を意味していた。続いて1994年には島代表会議を構成する3人の島代表を閣僚とする政府が組織された。3閣僚は1年交替で首相、ウレ・オ・トケラウ(Ule o Tokerau)を務めることになり、政府はその年の首相担当相のいる島に置かれる。これを受けてニュージーランド政府は、トケラウ司政官の行政権を全島会議に、全島会議が閉会中は島代表会議に引き渡した。

これと並んで、1993年からニュージーランドが運営してきたトケラウ行政局の役割のトケラウへの権限委譲が開始された。行政局を統括する任期5年のニュージーランド人とトケラウ人のコミッショナーが任命された。トケラウ政府が組織されたのに伴って、いままでトケラウ行政局が行ってきた業務とその公務員は、新トケラウ政府の管轄下に入るようになった。西サモアのアピアにあった行政局は廃止され、行政局の行政サービスの機能は各島に分割された。1分門は島政府ができたときにつくられた島代表会議事務局として、首相担当相の1年ごとの交替に伴って政府所在島に移動することになった。

このような自治移行へ向けた措置の進展を背景として、トケラウは1994年7月に現地を訪問した国連の非植民地化特別委員会に対し、独立の意志を表明した「トケラウの将来の地位についての厳粛な宣言」(トケラウの声)を提出した。「トケラウの声」は、トケラウ3島各村の主要グループの討議と承認を得た文書で、トケラウ全島代表者16人全員が支持した初めての独立への意志表示であった。

国連への独立の意志表示と並んで、独立へ向けた具体的な準備が始められた。1994年末には30人からなる憲法特別委員会が設置された。憲法問題の啓発と問題点の集約に当たるため、

翌95年3—4月に全島民に呼びかけた憲法集会が開かれ、各村には憲法問題小委員会が設けられた。

トケラウはニュージーランドが統治の拠り所とする「トケラウ法」には自治権の拡大にとって不適切な点があると、その改定を求めた。トケラウ全島会議に行政権は引き渡されたが、立法権がないため適切な施策が実現できないというのが理由である。とくにニュージーランドへの経済的依存度を低くするため、新たな課税措置の必要性が指摘され、これを実現するための独自の税法が必要とされた。

これを受けてニュージーランド議会は1996年6月に「修正トケラウ法1996」を成立させ、8月に施行した。これに伴ってトケラウ全島会議に立法権が委譲され、トケラウは先に委譲された行政権と並んで立法権を持つことになった。

多文化主義政策と独立の動機

ここでニュージーランドのトケラウ施政で展開されてきたオセアニア型ともいえるべきニュージーランドとオーストラリアの多文化主義政策に触れておこう。

オーストラリアの多文化主義政策は、1989年にまとめられた「多文化国家オーストラリアのための全国計画」⁽⁵⁾として明文化されている。ニュージーランドにはこれに対応するものはないが、1971年につくられた人種平等を保障し、促進する人種関係法や、マオリ語の公用語化など実態的に多文化主義政策がとられてきた。

オーストラリアの場合は第2次大戦後増大した非イギリス系住民、近年急増しているアジア系移民の流入に対応する政策として取り上げられた。ニュージーランドでは1970年代に始まるマオリの復権運動、ポリネシア、アジア系移民の増加に伴ってとられてきた政策である。

両国の多文化主義は、一国内での多様な民族を国家としてまとめるための上からの政策としての側面が強い。「多文化国家オーストラリアのための全国計画」では、多文化主義政策の側面の一つ、文化的独自性について「すべてのオーストラリア人が慎重に定義された枠の中で、言語と宗教を含むそれぞれの文化的伝統を表現し、分かち合う権利」と表現している。この枠については①すべてのオーストラリア人がまず第一にオーストラリア、およびその利益と未来を優先し、かつそれに対して一つにまとまった責務を持つべきである、という前提に基づいている②すべてのオーストラリア人がオーストラリア社会の基本的構造と原則を受け入れることを求めている—と規定して、国家としての枠とその原則、諸制度、国語としての英語を含む基層文化の承認を多文化主義政策の大前提として打ち出している⁽⁶⁾。

ニュージーランドではイギリス人による植民の基礎となった1840年に結ばれたワイタンギ

条約で、先住民マオリは主権をイギリス国王に引き渡している。この点からいえば、イギリスの基層文化の受け入れが前提となった国づくりであったが、この条約ではマオリの土地など資産に対する所有権が保障されていた。しかし、1860年代にこの約束が守られていないと、両者の武力衝突、マオリ戦争まで起きた。この結果、マオリ政策はイギリス基層文化への同化主義に代えられマオリは伝統的な部族社会の結束を失っていった。

1970年代に都市に住む青年層が中心となって白人の土地所有権に対する異議などマオリの復権運動が高まり、これに対応する形で多文化主義に基づく政策が取り入れられた。英語とマオリ語のバイリンガル教育、マオリが主導権をとった全国400か所もの保育所でのマオリ語、マオリの価値観を教える幼児教育などがそれで、マオリ語は公用語になった。1971年に制定された人種関係法は人種差別と人種間の不和の扇動を犯罪としている。具体的な個々の政策を通じて、2つの民族の文化の独自性を認め、それぞれが相互に影響し合って独自の文化をつくりあげていくという多文化主義が定着してきている。

両国の多文化主義政策が共通して重点を置いているのは、基層文化の承認という点である。トケラウの島社会がニュージーランドの多文化主義政策をどのように受けとめ反応してきたか、経済的には自立の難しい微小地域トケラウが、なぜ独立を求めるようになったか。多文化主義を現実の政策として適用する際の問題点が、基層文化にあることが予見される。

独立宣言ともいえる「トケラウの将来の地位についての厳粛な宣言」（トケラウの声）やニュージーランド司教官の年次報告など関係者の報告、発言からこの点を検討してみる。

トケラウの声はその前文で次の2点を強調している。

- (1) トケラウはその文化的規範の破壊と、必需品を過度に輸入に依存する状態が、これ以上進行するのをとどめることを切望する。
- (2) 外部からの財政的支援なしには生き延びられないことは承知しているが、トケラウはできる限りの自助を図りたい。

この言明から、トケラウの独立への大きな動機が伝統文化の維持に対する危機感にあったことが分かる。また、経済的援助が不可欠であるが、それが同時に伝統社会維持の障害になっており、この矛盾の解決策として経済的自助努力の必要性があげられている。

ワット・トケラウ司政官は、1994—95会計年度の年次報告の中で「トケラウ行政局は当然の責務として行政事務、公共事業、船舶運輸のほか、教育、保健、農業、漁業についてサービスを提供してきたが、同時に否応なしに事実上の政府機能を果たしてきた。このことに

よって行政局は島民の悪感情の的になってきた。行政局がその責務を果たすことが島々で否定的な受けとめ方を生んできた」と述べている。

1996年7月当時のピオ・ツアイ・トケラウ首相は、国連非植民地化特別委員会での演説で「過去30年にわたって行政局は、かつては長老会議の権限であった仕事にとって替わってきた。このことが村の行政と伝統的な指導層との間に問題を生んできた。これが伝統的な長老の権威を損ねることにつながる、と多くの者が感じている」と指摘した。

また「トケラウの基盤は村にある。従って政府の役割は村を助けることである。村が栄えなければ国も栄えない。村の長老会議に適切な支援を与えたい。伝統的な村の長老が直面する問題は、彼らの日常的な経験を超えたものである。従ってトケラウが直面する伝統的または今日的な問題に彼らが対応できるように、専門的なレベルの援助が与えられるべきである」と長老会議を中心にした行政機構を組織する必要性を提起した。

これらの発言を通じて、表面上は長老会議を核とした伝統的な村組織と、これを支援するニュージーランドのトケラウ行政局を通じた行政サービスが、相互補完的に運営されていたかにみえたトケラウで、伝統的な社会組織の浸食に対する住民の不満が高まっていたことが分かる。

トケラウ行政局の職員は大部分がトケラウ人で、各部門の上級職はすべてトケラウ人で占められていたが、その数は170人を超え、しかも、これらの職員の多くがニュージーランドなど諸外国で訓練を受けている。行政局の職員たちが、西欧流の仕事のやり方と価値観を持ち込み、伝統的な島の統治組織と並列した事実上の政府機能をつくり、むしろこの行政スタッフが島の行政を取り仕切ったことが、伝統的な島の村社会に反発を生んだのである。

「一国内に存在する複数の民族・文化が差別なく平等に扱われ、かつ許容される」ことを目指した多文化主義政策に従って、トケラウでは、ポリネシア型の社会組織と文化の存在を全面的に認め、直接統治を避けて社会生活の支援のためニュージーランド型の行政が補完的に導入された。しかし、この行政がトケラウの伝統的なポリネシア的社会制度の否定、彼らの基層文化の破壊につながると受けとめられたのである。

オーストラリアでは、現在の多文化主義に移行する前には同化主義や、統合主義の過程があった⁽⁷⁾。ニュージーランドでも一時期マオリに対して同化政策が進められ、トケラウにも、積極的に島民の移住を図る統合主義的な政策がとられた。

西サモアが第二次大戦後ニュージーランドの国連信託統治領であったころ西サモアへの移住を勧め、300人近くが移住した。西サモアの独立後は、1966年に1966人のピークに達した

トケラウの人口過剰対策としてニュージーランド本国への移住を促進した。この結果、1972年に移住政策をやめるまでに、約1600人と現在のトケラウ人口に匹敵するトケラウ人が本土に移った。1996年現在本土在住のトケラウ人は5000人に達すると推定されている。また現在トケラウに在住する約1600人の住民の9割が島を離れた海外生活を経験しているとの推定もある⁽⁸⁾。

ニュージーランドの行政組織だけでなく、島人口をはるかに上回る島外居住人口との交流によって島に送り込まれる生活様式の変化が、一見孤絶しているかにみえる島社会に大きな影響を与えてきた。トケラウが今後の国家建設の基本方針としてまとめた国家戦略大綱の中で、輸入必需品に頼り過ぎる生活を「ニコチンとコリエステロールとアルコールの取り過ぎは自殺行為である」と述べていることが端的にこの事態を物語っている。

トケラウがニュージーランドの多文化主義政策を否定して選択したのは、ニュージーランドとの自由連合による独立である。自由連合はニュージーランドがすでにそれまで同国領であった南太平洋の島嶼国クック諸島と1965年に、ニウエとは1974年に取り決めた独立の形態である。トケラウも「トケラウの声」で自由連合型の独立を望むことを明らかにしている。

自由連合による独立は、第15回国連総会決議1541の付属文書で認めている独立付与の3方式、(1)完全独立国、(2)自由連合、(3)独立国との統合の一つである。トケラウの目指す自由連合による独立は、立法、行政、財政と一部を除く司法部門での内政自治権を持ち、外交、国防についてはその代行をニュージーランドに委託するが、条約など国際的取り決めの事前協議とそれに対する変更、拒否権を保持するものである。

これらの独立国としての権利と並んで、自由連合では旧宗主国からの財政的な援助が欠かせない条件となっている。

自由連合型の独立形態は、旧ニュージーランド領以外にも、自治権の範囲は異なるが、アメリカが国連信託統治下に置いていたミクロネシアの3国、マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、パラオの独立の際にもとられた。いずれも微小国家の島嶼国で、経済的自立の困難が共通している。国連もこの点を認めたうえで、植民地自立の一つの方策として現実的な自由連合型の自立を独立の一形態とした。

ピオ・ツアイ・トケラウ首相は国連非植民地化特別委員会での演説（1996年）で「トケラウは現在も、自立後も経済的な自活はできない。これがトケラウにとって自立を進めるうえで最も重要な問題の一つである」ことを認めている。また「トケラウのような資源のない小さい地域の自立の達成は困難なものである。とくに将来忘れ去られてしまうのではないかとこの恐れがあればである」とニュージーランドと国連など国際社会からの援助の継続を、独

立維持の不可欠の条件として切望した。

1994—95会計年度（7月—6月）のトケラウ地域財政の収支をみると、歳入が641万ニュージーランド・ドル（約5億1200万円）で、歳出が60万NZドル（約4億9600万円）であった。歳入のうちトケラウの自前の歳入は211万NZドルにとどまり、残りの430万NZドル、歳入の67%はニュージーランドの援助であった。全3島の家族数は253家族（1991年国勢調査）のうち、200家族近くが政府関係の職業から収入を得ている⁽⁹⁾。これは太平洋地域の島嶼国に共通する実態であるが、政府予算、言い換えればニュージーランドからの財政援助がトケラウ住民の死活の鍵となっていることは明らかである。

まとめ

以上のような考察から次のような結論が導かれる。一国内において支配的立場にある民族集団が、その文化を基層とする多文化主義政策を展開しようとする、もし、そこに長く土着した既存の文化を持った民族集団がいた場合、基層文化間の衝突が起こる。その結果、多文化主義政策の前提となるその国の基層文化の受け入れそのものが拒否され、一国の枠内での多文化主義が否定されることをトケラウのケースは示している。

オセアニア型とも言うべき、移民政策の観点が強い多文化主義政策を進めているオーストラリアとニュージーランドはともに、イギリス移民を基盤とした移民社会である。そこでの多様な移民集団は、いずれも母国文化から離れた分派としての文化集団であり、その間ではその場所への到着順位や、それを反映した集団間の力関係によって基層文化が決まり、またそれを他の集団が受け入れやすい。

しかし、オーストラリアにおいて、民族集団間の摩擦が最も大きいのは、イギリス人移民の到着のはるか前から土着していたアボリジニ集団との間である。ニュージーランドにおいても、先住者であるマオリは、9世紀初めにはこの地に移住を始め、彼らの価値観と文化に基づくマオリ社会がつくられていた。現在マオリ人口は41万人と少数派ながら総人口338万人（1991年）の12%を占めている。オーストラリアではアボリジニに対する彼らの文化、価値体系の大幅な容認。ニュージーランドではイギリス文化を基層としながらも、マオリに対するマオリ語の公用語化に見られるような文化の相互承認の形で多文化主義政策が進められている。

トケラウは民族集団としての規模こそ小さいが、土着の集団としてまた、統治の歴史的経緯からポリネシア文化が強く残されている。このような民族集団に対しては基層文化の承認を前提とする多文化主義政策の適用が極めて難しいことが分かる。その限りでは、トケラウの独立は多文化主義政策の挫折といえる。

トケラウが選択した自由連合型の独立の基本方針を「トケラウの声」からみると、当然のことながら、憲法と国旗の制定、自治政府と立法府の組織など国家の形態を備えることを目標としている。同時に、先にも触れたように経済的自立が不可能に近い現状から財政援助を独立の必須条件に掲げている。これらの並んで注目すべきことは(1)独立後のトケラウ人のニュージーランド市民権の保持とニュージーランドへの出入国の自由(2)一部司法制度のニュージーランドへの依存(3)ニュージーランド通貨のトケラウでの通用の継続(4)ニュージーランドの教育・保健制度の利用の継続をあげている点である。

さらにトケラウは、現在本土に在住する5000人に達するトケラウ人との文化的アイデンティティーの共有、即ち文化的一体性という新しい形の自由連合を模索している⁽¹⁰⁾。トケラウ首相は1994年ウエリントンでのニュージーランド閣僚との昼食会で「トケラウは祖先が与えたものを守ろうとしている。トケラウ人が追求する使命は一つのトケラウである。トケラウはその文化の源泉であり、“大きなトケラウ”に住むトケラウ人にもそれは届くであろう」とニュージーランド在住トケラウ人との一体性を強調した。

トケラウは自由連合型の独立に当たって、ニュージーランドの公的領域での諸制度の利用、在島住民をはるかに上回るニュージーランド本土在住のトケラウ人との相互交流と一体化をその目標に掲げているのである。

このようなトケラウの独立の条件をニュージーランドの側からみれば、トケラウ人に対して市民権を認めることは、ニュージーランドの諸制度の利用をはじめ自国民と同様の処遇をトケラウ人に与えることを意味している。トケラウが一体性を強調する在トケラウの3倍を超えるニュージーランドにいるトケラウ人人口。このトケラウ人と在トケラウ人の相互往来を考えに入ると、日常的な接触でも、他のニュージーランド国民とトケラウ人の区別は極めてつけ難くなる。唯一の違いは、トケラウ人自身の手でニュージーランドが用意する多文化主義政策のいずれを取り、いずれを棄てるかの判断と決定を行えることである。

トケラウの独立後のニュージーランドとの関係が、多文化主義政策の範囲に入れられるかどうかは、論議の分かれるところであろう。トケラウは独立達成の時期を明らかにしていない。納得できる結果が見込めたなら独立するという構えである。このように現在トケラウは独立への過程にあるだけに、トケラウの独立と多文化主義政策の関わりについて断定的な結論を下すことは尚早である。しかし、一国内に基層文化の懸隔の大きな土着の民族集団が存在する場合、多数派の政府が現実の政策でどのようにこの集団を扱って行くかという点で、トケラウの自由連合としての独立には、多文化主義政策の観点からも多くの示唆に富んだ問題提起が含まれている。

注

- (1) Report of the Administrator of Tokelau, 1995, p. 7
- (2) Pacific Islands Year Book 1997, p. 535. 太平洋の島嶼諸国の概況, 歴史, 現状について最も権威のある資料の一つ。
- (3) *Ibid.*, p. 536.
- (4) Report of the Administrator of Tokelau, 1995, p. 16
- (5) 多文化社会研究会編訳『多文化主義』, p.221.
- (6) *Ibid.*, p.226.
- (7) 関根政美『マルチカルチュラル・オーストラリア』, p. 350
- (8) Pacific Islands Monthly August 1996, p. 11.
- (9) Report of the Administrator of Tokelau 1995, p. 26
- (10) *Ibid.*, p. 5.