

NZにおける南太平洋島嶼国系住民の経済状況とその課題

西川 圭輔

はじめに	26
1. 対南太平洋島嶼国系移民政策の変遷	27
2. 人口変化と社会環境	30
(1) NZへの移住	30
(2) 島嶼国系の特徴	33
(3) 将来人口	39
3. 経済状況の変化	40
(1) 雇用情勢	40
(2) 所得水準	46
4. 政策の方向性	51
(1) 太平洋諸島政策省	51
(2) 太平洋ビジネス基金	53
(3) その他省庁の取り組み	54
(4) 政策の方向性	55
おわりに	57

はじめに

第二次世界大戦終了時、ニュージーランド（以下「NZ」）はイギリスを中心としたヨーロッパ系住民が圧倒的大部分を占める国家であり、南太平洋島嶼国系住民（以下「島嶼国系」）は約 2,000 人と、全人口の 0.1% 強にしか過ぎない存在であった。しかし 1960 年代から 1970 年代にかけて島嶼地域から NZ への大規模な移住が見られたほか、その後も継続的に移住が続いたことや、第二世代が NZ で生まれ育った結果、2001 年には島嶼国系人口は約 23 万 2,000 人¹⁾ と全人口の 6.5% を占めるまでに増加した（2001 年国勢調査）。1980 年代後半以降はアジア系移民も急激に増加したため、島嶼国系は人口規模の面でヨーロッパ系、NZ 先住民マオリ系に次ぐ 3 番目の存在から 4 番目の存在へと後退したが、NZ との地理的接近性、歴史的関係、地政学的な戦略面において重要な役割を担っている。また、文化、スポーツ、慣習などの面でも NZ 社会に多様性をもたらしており、過去 50 年間の NZ 社会の形成・変容に大きな影響を与えてきた。

その一方で、島嶼国系はマオリ系と同様に長年にわたり NZ の経済・社会において、常に低所得、高失業率、高犯罪率、社会保険への依存、低い教育水準などのマイナスイメージと結び付けられてきた。また、1970 年代以降の NZ 経済の低迷、1984 年に始まった経済改革のあおりを受け、これらのイメージはさらに増幅されることとなった。その後 1990 年代に経済全般が徐々に回復するのに伴い、NZ で出生した若い世代を中心に、島嶼国系の経済・社会水準が大幅に向上してきており、政府も従来のマイナスイメージを過去の遺物とすべく、島嶼国系の生活水準の向上のための最適な方策を模索している。

日本では、NZ 人というと一般的にヨーロッパ系やマオリ系の印象が強い。しかし上述の通り、20 世紀後半から島嶼国系の NZ への移住が顕著にみられ、さらに

1) NZ の国勢調査では、異なる民族の両親の間から生まれた子供は民族を複数選択するため、民族別人口数の合計は全人口数を上回る。（例：ヨーロッパ系の父親と島嶼国系の母親の子供は国勢調査では双方の民族を記入）

1980年代後半以降はアジア系の移住も活発に続いている。結果として現在のNZ社会は以前にも増して多様化しており、その傾向は今後も続いていくものと考えられている²⁾。ただ、多様化と共に、各民族の社会的ステータスや置かれている経済状況も様々であり、必ずしも好ましい結果をもたらしているとは言い難い面も存在する。本稿では、島嶼国系のNZにおける人口動向と経済状況を分析することにより、直面する経済面での課題を明らかにすると共に、政府の取り組みについて概観する。

1. 対南太平洋島嶼国系移民政策の変遷

NZは歴史的に移民の受け入れによる人口増加と共に成り立ってきた国家である。20世紀初頭に始まった移住支援システムはイギリス人のNZ移住を促進し、20世紀半ばまでに多くのイギリス人がNZに移住した。また、1950年代には本システムはオランダ人にも適用され、ヨーロッパ系を主な対象とした移民政策が展開された。そのため、NZは当時ヨーロッパ系移民が大部分を占める国家であり、それ以外の地域からの移住は厳しく制限されていた³⁾。

しかし、クック諸島、ニウエ、トケラウは20世紀初頭にNZの植民地となったという背景から、その島嶼民はNZの市民権を有しており⁴⁾、NZへの出入りも国内移動と同様に自由に行うことが可能であった。また、サモアについても、第一次世界大戦後の国際連盟信託統治領としてNZが統治した歴史的関係から、1962年

2) NZ政府統計局によると、2021年の民族別人口割合はヨーロッパ系が69%、マオリ系が17%、島嶼国系が9%、アジア系が13%になると予測されている。

3) なお、近年急増したアジア系の移住は、経済改革の中で1986年に移民法が大幅改定され、持続可能な経済成長を達成するために技能・資格を有した移民を一般的に受け入れるという方針を打ち出したことによる。

4) クック諸島及びニウエはNZとの自由連合関係を築いた後もNZパスポートを所持し、国防もNZに依存している。トケラウにも自由連合化の動きはあるものの、現時点では依然としてNZの統治領に留まっている。

の独立以後も優遇措置を与えられており、現在も家族部門や技能移民部門などの通常の移住カテゴリーに加え、毎年 1,100 人の移民が NZ への移住を特別に認められている⁵⁾。それ以外に NZ への移民数の多い島嶼国はトンガとフィジーであるが、NZ による植民地化の歴史関係がないこともあり特別な移民枠は設けられておらず、NZ が他国より比較的寛容な移民政策を掲げてきたことや地理的な近接性が移民数の多さと関係している。

NZ に移住した島嶼国系は、1960 年代の経済拡大期には主に労働集約的な低技能労働力として不可欠な存在であった。そのため、特別な移住スキームがなく、短期ビザで来訪しその後不法滞在していたトンガ人などに対しても特別な取り締まりは行われなかった。ただ、島嶼国系はマオリ系と経済社会状況が似通っていたため、経済成長の鈍化と共に次第に島嶼国系移民の急増、つまり労働市場における労働力供給の過剰な状態が問題視されるようになっていった。

1970 年代に入り、石油危機及びイギリスの EEC 加盟によりイギリス市場への特恵的な待遇を失い経済的な大打撃を被った NZ は、経済成長や安定的な生活水準を確保すべく、移民政策の改革に着手した。この改革で特徴的であったのは、それまで自由に移住することが可能であった英連邦下のヨーロッパ系の移住希望者に対して、移住の条件を定めたことであった。しかし同時に余剰労働力を除去することも必要とされ、島嶼国系に対する取り締まりも強化された。1974 年には主に島嶼国系不法労働従事者を対象とした一斉摘発が行われ、その結果トンガ人を中心とした多くの島嶼国系が逮捕、本国強制送還されることとなった。

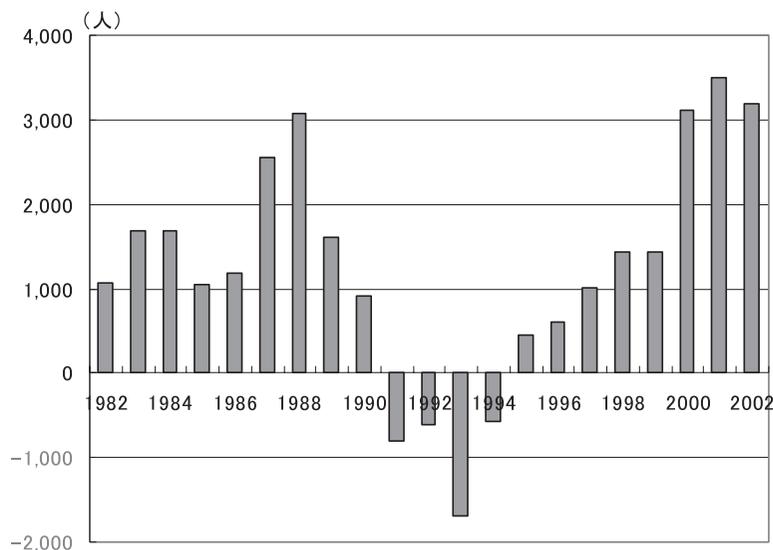
その後 1980 年代半ばまで NZ への移住は大幅に規制されたが、島嶼国系は出身国と NZ との間で離散状態になった家族の再一体化を認めた家族移住スキームを通して移住することや、特別な労働許可の下での出稼ぎ労働者として一時的に入国す

5) 制度上は 1,100 人分の割当枠があるものの、就職先が決まっていることが移住の前提となっているため、虚偽の申請や審査期間の長さなどの運用面での問題により、実際は 3 分の 1 程度しか割当枠が埋まってないのが現状である。2004 年 8 月以降、友好条約の見直しの中で、本問題についても両国政府の間で運用改善に関する協議が行われる予定である。

ることが可能であった。同時に、1970年代までに移住していた島嶼国系の人口の自然増も見られたため、この間も島嶼国系の人口数、対全人口比率は徐々に増加していった。

1984年以降の経済改革の流れの中で、移民政策についても「1986年移民政策レビュー」が発表され、政府は持続可能な経済成長を達成するために技能、資格を持った移民を一般的に受け入れる方針を打ち出した。また1991年には年齢、学歴、職歴、技能、資格などをポイント化し移住許可の基準とする制度が導入され、移民構成がより多様化する道が開けた。これらの改革は、伝統的な欧米からの移民への偏重を改め、NZが自国を環太平洋経済圏の一員として意識し、経済の活路を見出そうとした点で画期的であったといえる。ただ、島嶼国系にとっては、学歴、技能、資格などの点が概して不利な条件として立ちはだかり、移住の容易化にはつながらなかった。代わりに韓国や中国を中心としたアジア系の移民が1990年代に急増し、2001年国勢調査で歴史上初めてアジア系の人口規模が島嶼国系を上回るに至った。近年の島嶼国系のNZ移住は、自由なアクセスを有する3地域以外では、家族部門やサモアの1,100人の割当制度での増加が大部分を占めている。

図1 島嶼国系移民数の推移



出所：NZ 統計局資料 (Oceania, Australia)

2. 人口変化と社会環境

(1) NZへの移住

20世紀後半に入り、島嶼国系は本国における高い人口増加圧力と、NZの経済拡大に伴う労働者不足が深刻化する中、より高い賃金雇用、より良い教育機会、生活水準の向上などの様々な動機を持ちつつ、その多くがNZへと移住した。特に本国とNZとの間の往来に制限のないクック諸島、ニウエ、トケラウに関してはその傾向が著しく強く、2001年国勢調査では表1に示される通り、NZでの居住人口が本国居住人口を大幅に上回っている。特に経済規模の小さなニウエやトケラウはNZ居住割合がより高い⁶⁾。また歴史的・地理的にNZとの関係の深いサモア、トンガからの移民もNZに多く居住しており、NZ国内でも島嶼国系のコミュニティを形成し、NZ社会の多様性の特徴のひとつとなっている。一方でフィジー系は他のポリネシア諸国とは状況が異なり、海外への移住はそれほど顕著ではないという、

表1 島嶼国系の出身地別人口

	NZ居住人口		本国居住人口(人)	NZ/本国 居住人口割合
	人数(人)	割合(%)		
フィジー	7,041	3.0	831,600	0.01
トンガ	40,716	17.6	101,700	0.40
サモア	115,017	49.6	178,800	0.64
クック諸島	52,566	22.7	17,800	2.95
トケラウ	6,204	2.7	1,500	4.14
ニウエ	20,148	8.7	1,650	12.21
その他	7,335	3.2	-	-
合計	231,801	107.4*	-	-

*異なる民族間の両親から出生した子供が自分の民族を複数選択していることによる。
出所：NZ国勢調査、太平洋共同体(SPC)資料

6) 1966年にトケラウを襲ったサイクロンの影響により、多くの住民がNZに移住したことも要因のひとつである。ニウエは2004年1月にサイクロン「ヘタ」により壊滅的な被害を受け、今後さらに人口がNZへ流出することが見込まれており、自治領としての主権・存在が危ぶまれる状況に陥っている。

資源の比較的豊富なメラネシア諸国に特徴的な状態にある。しかし、人口数の点ではNZにおいて島嶼国系で5番目の規模となっている⁷⁾。

(イ) クック諸島

1965年の独立と同時にNZと自由連合関係となったが、移住の自由は維持された。その結果、1950年代に顕在化し始めた移民数は1960～70年代にかけて増加した。折しも、この頃主島であるラロトンガ島に国際空港が完成し、NZへのアクセスが非常に容易になったことも移民数の増加につながった。

(ロ) ニウエ

ニウエがNZと自由連合関係になったのは1974年であった。クック諸島と同様に、1950年代から移住は始まっており、1970年代にはピークに達した。NZでのより良い生活水準の達成とニウエでの自然災害からの逃避が移住の主な誘因であり、島嶼国の中でもNZ居住者の割合が本国居住者に比べて最も高い地域⁸⁾となっている。

(ハ) トケラウ

トケラウは1889年にイギリスの保護領となり、NZによる統治は1925年に始まった。1948年にはNZ領となり1994年には政治的な独立を認められたが、依然としてNZ領として留まっている⁹⁾。1966年の大型サイクロン襲来後、NZ政府の特別移住スキームにより500人以上に上るトケラウ人がウェリントン郊外などに移住したこともあり、本国の4倍以上のトケラウ系が現在NZに居住している。

(二) サモア

サモア群島は東経171度を境に、東部は1899年以降米国に併合され、西部は第一次世界大戦以後1962年の独立までNZが統治した。サモアからの移住は、国

7) インド系フィジー人を含む。

8) 日本政府は、NZと自由連合関係にありNZパスポートを用いているクック諸島及びニウエを「独立国家」として承認していない。

9) 将来的には、クック諸島やニウエのような自由連合関係へ移行することをNZ政府は支持している。

内の人口増加、輸出産業の不調、1966年の大型サイクロン襲来などにより、親類を追って移住する、いわゆる連鎖移住（Chain Migration）の形で1960年代半ばから1970年代前半にかけて顕著にみられた。サモア系はNZに居住する島嶼国系の中で最大の民族となっており、全体の約半数を占めている。

（ホ）トンガ

トンガは欧米諸国が南太平洋を植民地化していた時期に唯一独立を維持した国家であった。第二次大戦後急速な人口増加の問題を抱え、政府も外国移住を政策として採用していたという背景の下、NZが1970年に加工産業での短期労働を認めた出稼ぎ制度を適用したことにより、多くのトンガ人がNZに移住し、中にはそのままNZに居住する者も少なくなかった。2001年現在4万人強のトンガ系がNZに居住している。

（ヘ）フィジー

メラネシアに属するフィジーは他のポリネシア島嶼国と比べて、人口規模が大きく資源も比較的豊富であるほか、NZへの移住を容易にする条件がないために、それほど活発な海外移住は見られず、国内人口移動がより特徴的である。ただ、NZの統計調査における「フィジー系」とは本人が自分自身をフィジー系と認識しているかどうかに基づいているため、本国フィジーで人口の4割以上を占めるインド系フィジー人がどれほど含まれているのかは不明である。移民数の推移で特筆すべきは、1987年及び2000年のクーデター以降の数年間の移民数がそれぞれ急激に増加するなど、フィジー系とインド系との政治的な事件が与える影響が大きいという特殊要因である。

上述の通り、島嶼国系の大規模な移住は主に植民地支配から独立した1960～1970年代に起こった。そのため、当時から数十年が経過しており、島嶼国系でありながらも本国とはほとんど関わりを持たない第二世代が多くNZで生まれ育っている。実際に、NZ国内で出生した島嶼国系はNZ国外で出生した島嶼国系の人数を上回るようになり、2001年にはその数はNZ居住者23万人強の実に58%に達

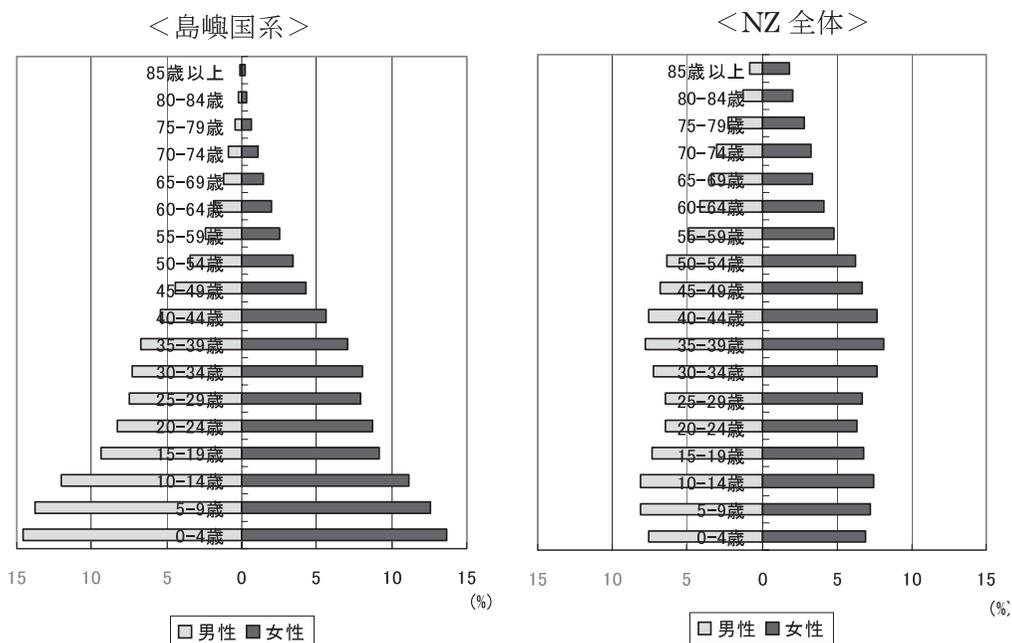
した。これは、移民数が純減した1990年代前半にも自然増により人口は着実に増加していることを示しており、本国に残っている人口規模とNZ国内の島嶼国系の出生率の高さを考えても、今後もこの比率はますます高まっていくものと予測される。

(2) 島嶼国系の特徴

(イ) 年齢別構成

NZの島嶼国系人口は、他のどの民族よりも年齢が若いという特徴がある。島嶼国系の平均年齢（中央値）は21.0歳と、全人口の34.7歳と比べて一回り以上低い。人口ピラミッドを描いてみても、島嶼国系は高い出生率を背景にピラミッド型となっており、全人口のひょうたん型とは大きな違いを呈している（図2）。ちょうど島嶼国系は日本の1950年頃、全人口平均は1990年頃の人口ピラミッドに相当しており、NZ全体としては高齢化社会へ突入しつつあるものの、島嶼国系はそ

図2 島嶼国系と全人口の人口ピラミッド（2001年）



出所：NZ国勢調査（2001年）

のような状況には程遠い状態にある。島嶼国系がピラミッド型となっているのは、NZへの移民が若い生産年齢層であった他に、NZで出生した者の平均年齢が12歳と、全人口平均の37歳を大きく下回っていることが大きな要因である。

また、出生率にも大きな開きが見られる。NZ全体の出生率が平均1.96である一方で、島嶼国系平均は2.94と他のどの民族よりも高く、全体平均を引き上げている¹⁰⁾。また、NZにおける島嶼国系人口増加の最近の傾向としては、移民増による影響よりもNZ出生人口の増加による影響が大きいこともあり、島嶼国系社会は全般的に、移民が大多数を占めた時代からNZを基盤とした社会へ変容する過程にあると捉えることができる。

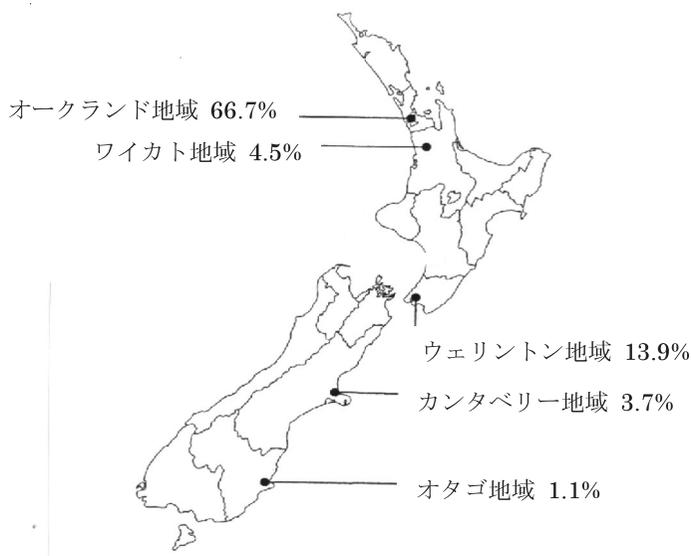
(ロ) 居住地

NZの島嶼国コミュニティ分布は、都市部に極度に集中している。特に移民流入期に出来上がった同国出身者コミュニティの支援や家族・親類のつてを頼って移住する者が多かったことや、後述の通り所得水準が低いために、都市部郊外の比較的住宅価格の安い地域に留まったことが主な要因として考えられる。特にNZ最大の都市であるオークランド地域における居住者が多いが、他の要因としては、島嶼国との間に直行便の就航する都市であること、気候が温暖で島嶼国系にとって過ごしやすいこと、島嶼本国にはない物資やサービスへのアクセスが容易であることなどが挙げられよう。また、同国出身者のみならず、島嶼国系としての連帯感もあり、都市部郊外でも特にオークランド南部など、ある特定地域に集中して居住する傾向が著しく高い。

10) 島嶼国系の人口増加幅が大きい他の要因としては、統計上の問題である。既に記した通り、異なる民族の両親を持つ子供は自分の民族を両方選択する可能性があるため、島嶼国系以外の民族（ヨーロッパ系やマオリ系）と結婚する割合の高い島嶼国系は、その子供が「非島嶼国系」とともに「島嶼国系」を統計上選択することが一般的となる。そのため、同民族間で結婚する傾向の強いヨーロッパ系やアジア系に比して、島嶼国系の人口増加割合がより高く表示される。

島嶼国系の居住地域別割合は、オークランド地域が全体の66.7%と、NZ居住者全体の28.5%の倍以上に上っており、3人に2人はオークランド地域に住んでいることを表している。その他には首都ウェリントン地域に13.9%、南島最大都市のクライストチャーチ地域に3.7%など、都市部合計で97.8%と、圧倒的 majority が都市圏に居住している（図3）。ただ、島嶼国系の間で若干の違いも見られる。トンガ系、ニウエ系は8割近く、サモア系、クック諸島系、フィジー系は6割前後がオークランド地域に居住しているのに対し、トケラウ系はウェリントン地域に半数以上が居住している。これは既述の通り、サイクロン襲来後のNZ政府のスキームによりウェリントン北部のポリルア市に計画的に移住が促進されたことにより始まり、その後の連鎖移住の基盤となったことによるものである。

図3 NZ国内の島嶼国系人口分布（2001年）



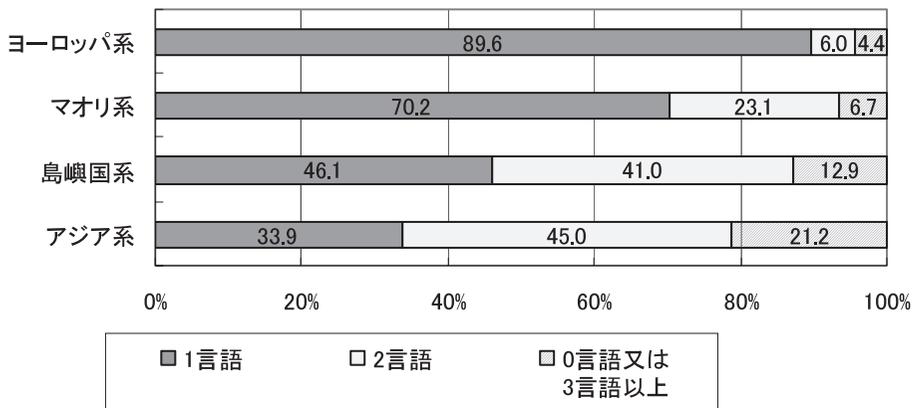
出所：NZ 統計局資料を基に作成

(ハ) 言語

NZは英語とマオリ語を公用語としているが、その他の各種言語も同一語圏出身者の間で頻繁に用いられている。イギリス系移民が大部分を占め、地理的に比較的隔絶され、かつイギリスや他の英語圏とのつながりの強かった歴史を反映して、

英語が圧倒的に多く用いられており、NZ全体では複数言語を理解する国民の割合は19%と低い。マオリ系もその70%が英語しか話すことができず、マオリ語を話すことのできるマオリ系はわずか25%に過ぎない。その一方で、島嶼国系は複数言語を話すことのできる者の割合がアジア系に次いで高く、図4に示される通り、41%の居住者が2ヶ国語を話すことが可能である。また、2ヶ国語を話せる割合が高いほど、3ヶ国語以上を話せる割合も高くなることがうかがえる。

図4 民族別会話可能言語数¹¹⁾



出所：NZ国勢調査（2001年）より作成

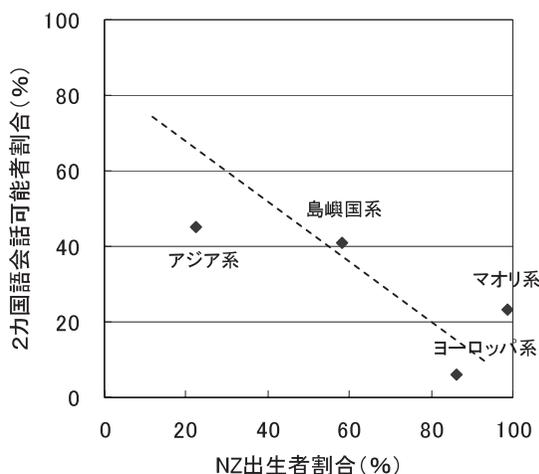
島嶼国系もNZ出生者が過半数に達したことは既に述べたが、出生地との関係でも島嶼国系は複数言語会話可能者割合が比較的高いといえる¹²⁾。図5に、出生地と2ヶ国語会話可能者の割合を民族別に示している通り、アジア系との比較では島嶼国系のNZでの出生割合が3倍近くに達しているにもかかわらず、2ヶ国語会話可能者割合には大きな変化がない。これは、アジア系では出身国の言語しか話

11) 図表中の「0言語」とは、乳幼児などの会話能力がない者を指す。

12) マオリ系は、マオリ語を使用していた従来の生活からヨーロッパ系の移住後に英語の使用が一般的になったことや、マオリ語が公用語として指定されたのも1987年と比較的最近であることなど、特殊要因が多いほか、現在も日常言語としての位置づけが著しく低く、依然として回復途上にある。

せない移民がまだ比較的多いことと、島嶼国系はNZで出生しても両親や親類の出身国の言語を習得する者が少なくないという2点が大きな要因として挙げられる。ただ、図上の破線に示されるように、移民社会の一般的な傾向としてNZ出生者割合の増加は複数言語会話可能者割合の減少に結びつくことから、今後の島嶼国系言語の維持が言語の多様性の観点からより大きな課題となるであろう。

図5 NZ出生者割合と2ヶ国語会話可能者割合（民族別）との関係



出所：NZ 国勢調査（2001年）を基に作成

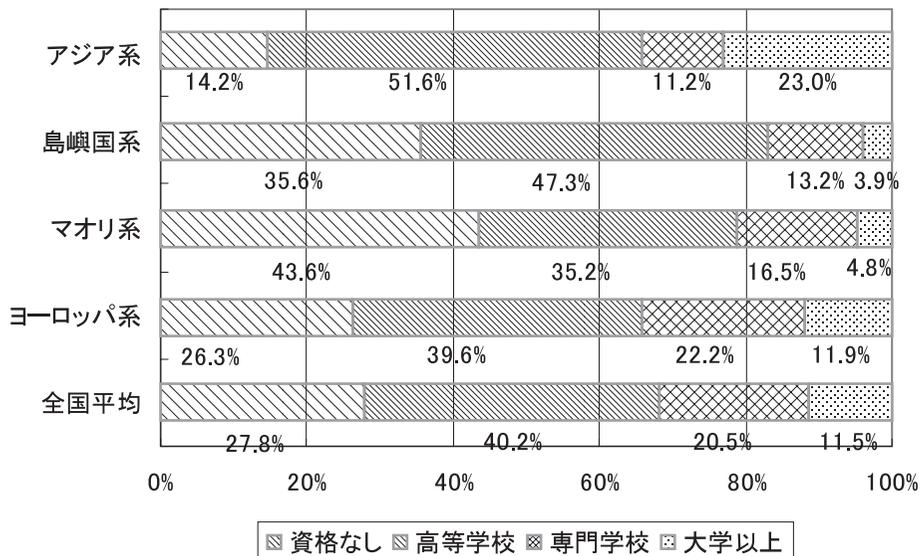
（二）教育

人々の社会経済状況の改善や経済成長のために教育の質的向上が不可欠であることは、先進国、開発途上国を問わず、国家の経済政策・開発戦略の中で頻繁に指摘される事項である。NZにおいても、能力の高い人材の確保は経済の多様化や質の改善に欠かせないとして、移民政策でも技能移民部門やビジネス移民部門を設け、国内のみならず海外からの移民も積極的に誘致してきた。同時に国内でも国民の教育水準は全般的に向上し、島嶼国系についても、過去と比べると学業に専念する期間が伸び、取得する資格もより高いものとなった。

島嶼国系は、全国平均と比べて学校教育を受ける期間が長く、15歳までの義務

教育期間が過ぎた後もさらに高等学校レベルの教育を18歳まで受ける者の割合が一貫して全国平均よりも高い。ただ、高校教育をより長期間受ける一方で、在学中に資格を何一つも得ずに退学してしまう者が島嶼国全体の3分の1以上に上っている(図6)¹³⁾。この水準はマオリ系よりは低いものの、全国平均よりは約8%高く、アジア系の2.5倍に上っている。一方で大学卒業以上の学位を保有している島嶼国系の割合は3.9%に過ぎず、全国平均の3分の1、最も高いアジア系の6分の1と、民族別では最も低い。

図6 民族別保有学歴割合



出所：NZ 国勢調査（2001年）より作成

なお、NZへの島嶼国系移民には、保有する教育水準が将来のより良い生活に結びつくとして子供の大学進学を希望する考え方が強い一方で、学生自身には大学課程を修了する自信がなかったという心理的な要因や家族を支える必要性などを理由

13) NZの中等教育は高校1年生相当水準修了者にSchool Certificate、2年生相当水準修了者に6th Form Certificate、3年生相当水準修了者にHigher School Certificate、3年生相当水準修了者の中でも成績の優秀な順にUniversity Bursary、Entrance Qualificationという資格が与えられる。

として大学へ進学しなかった者が少なくないという現状が、オークランドにおける研究で明らかになっている (Anae, et al. 2002)。特に、大学進学に際して非常に重要な University Bursary の資格を高等学校在学中に取得しておきながら、その3分の2は進学をしないという実態が大学卒業以上の学位の保有率の低さに少なからず結びついているといえるだろう。

(3) 将来人口

NZ も他の先進国と同様に、高齢化と出生率の長期的低下が進んでおり、2046年頃の約481万人をピークに人口が減少していくと予測されている。日本より40年も遅れて人口減少が始まるのは、合計特殊出生率の予測値が平均1.85と、人口維持に必要な2.1には及ばないものの1.3程度の日本よりも相当高い水準で推移することや、毎年平均5,000人の純移民数増を見込んでいることが背景にある。また、高齢化も日本のような速度では進まないが、2051年までには人口の半分以上が45歳以上に達するとみられている。

NZ 統計局によると、島嶼国系については全体的な動向とは異なり、今後も人口増加が急速に進み、2051年には現在の3倍近くとなる約60万人、全人口の12% (2001年現在6.5%) に達すると予測されている。これは、平均的に年齢が若いこと、出生率が比較的高いこと、民族間婚姻が多いこと、島嶼国からの移民流入も持続することを主な要因としている。老齢化もある程度進むものの、年齢中央値は29歳と依然として全国平均より若く、その差も2001年の13.4歳から16歳へと拡大するとみられ、より若い生産年齢層が増加する (対全人口比6%→13%)。

その一方で、次節で示すように、今後NZの産業構造における第二次産業の占める割合が低下していく中で、これまで島嶼国系が多く従事していた職業が減少し、代わりにより高度な知識や技能を必要とするサービス産業が成長することが見込まれている。労働力全体に占める島嶼国系労働者数の割合の増加と共に、島嶼国系の就労状況や生産性がNZ経済全体の動向に与える影響はこれまで以上に大きくなることから、市場の求める人材を育成していくことが、今後の人口増加や産業構造変

化に伴い島嶼国系が直面する最も大きな課題であるといえる。

3. 経済状況の変化

1984年以降の経済改革は、規制緩和、公的部門改革、金融・財政、税制、そして社会福祉と多岐にわたる分野で実施され、結果としてNZは世界でも最も規制の少ない国家のひとつとなった。しかし、その過程で島嶼国系は特に労働面で大きな打撃を受け、労働力参加率の下落、失業率の上昇が全国平均と比べてより大きなものとなった。その後、1990年代半ば以降の経済成長に伴い雇用情勢にも幾分明るさが見られるようになったが、経済改革以前の水準には回復しておらず、依然として大きな格差が残っている。

(1) 雇用情勢

(イ) 労働力参加率・失業率

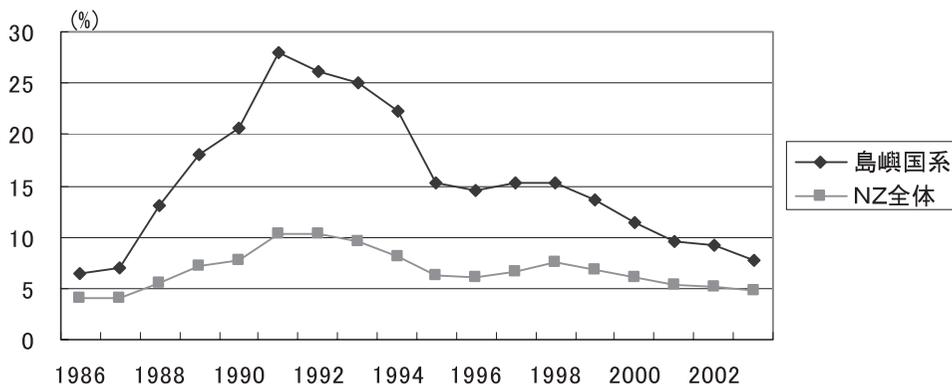
かつて島嶼国系は、NZ全体平均よりも高い割合の生産年齢層が肉体労働や手仕事を中心とした労働に従事していた。しかし、1980年代の不況による製造業の就労機会の減少に伴い労働力参加率は大幅に下落し、1987年に70%と全国平均を上回っていた労働力参加率は1996年には59%となった。失業率も、1987年には6.1%と比較的低水準であったのが、1992年には5倍近くとなる28.8%まで急激に上昇した。これは同時期のNZ全体平均失業率10.6%を大幅に上回る数値であり、1980年代後半から1990年代にかけてNZを襲った雇用情勢の悪化は島嶼国系に特に重くのしかかったことがうかがえる。

しかし1990年代半ばに入るとそのような情勢にも改善の兆しが見られるようになり、島嶼国系の失業率も1992年以降急速に下落して1996年には13.8%と半分以上になった。ただ、その後数年間はNZ経済の一時的なマイナス成長の影響もあり、2001年には11.2%と、依然として1980年代後半の倍の水準に留まった。しかし、その後は移民による人口増加を主因とした建設関連産業などの労働集約的

な市場の伸びにも支えられ、島嶼国系の失業率も順調に下落し、2003年第3四半期には一時的ではあるものの6.6%まで回復してきている。

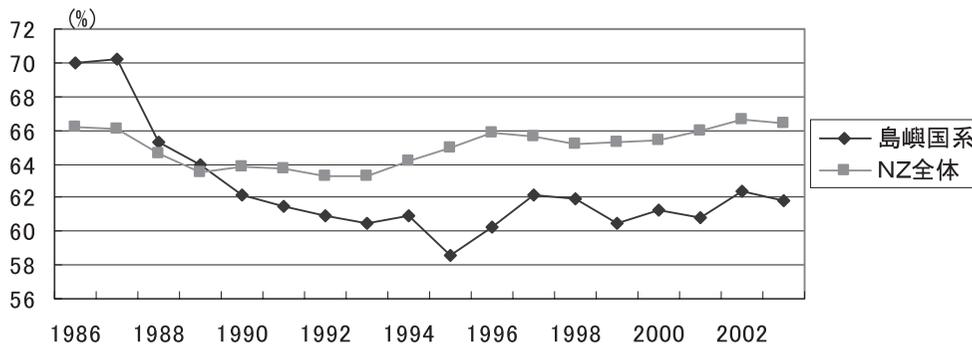
図7 失業率と労働力参加率の推移

<失業率>



出所：NZ 統計局 Household Labour Force Survey より作成

<労働力参加率>



出所：NZ 統計局 Household Labour Force Survey より作成

(口) 就労業種

NZ への移住が製造業を中心とした労働集約産業の成長期に顕著にみられたことから明らかな通り、島嶼国系はいわゆるブルーカラーの職業に従事する割合が歴史的に高い。これが経済改革期の製造業の減退に伴い島嶼国系が大きな打撃を受けた背景であった。その後 1990 年代の経済成長期にはサービス産業が大きく成長し

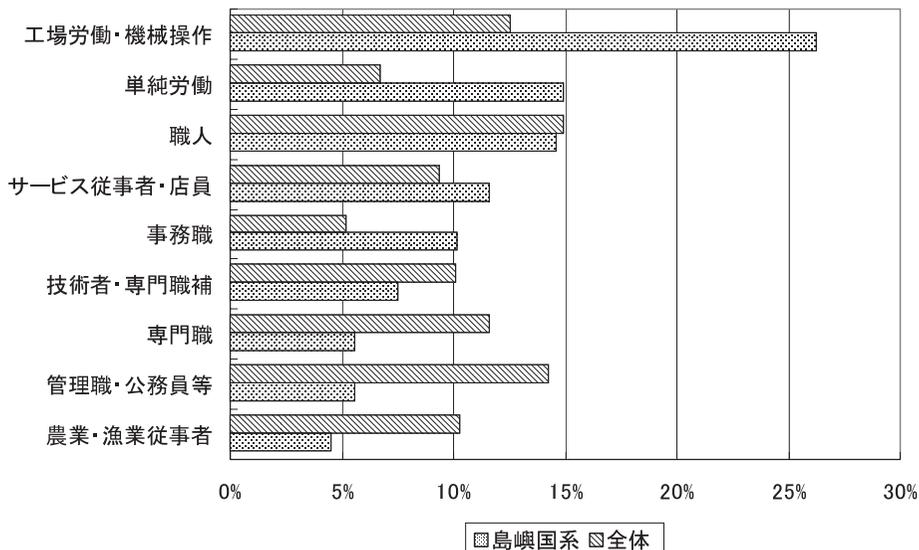
たが、これらの雇用はいわゆるホワイトカラーを中心に進展したため、元来ブルーカラーの割合が高い島嶼国系への波及効果は限定的な範囲に留まっている。

<男性>

島嶼国系の男性の従事する主な職業は、2001年時点で工場作業・機械操作(26%)、単純労働(15%)、職人(15%)と、第二次産業における労働者が全体の半数以上を占める。しかし、1991年の国勢調査時点では、これらの職業分野の合計はほぼ7割に達しており、この10年間で第二次産業従事者の割合は大幅に減少した。その一方で、サービス従事者・店員、事務員、技術者、専門職、管理職、公務員といったサービス産業における労働者が増加し、その割合は全体の35%まで上昇している。

島嶼国系男性の就労構造は過去10年で大きく変化したが、NZ全体との比較では依然として非常に大きな格差がうかがえる。図8の通り、島嶼国系でも徐々に増加している技術者、専門職、管理職といった職業では、全体平均が島嶼国系平均を大きく上回り、反対に工場作業・機械操作、単純労働従事者の割合は、島嶼国系平均が全体平均を大きく上回っている。似通った割合の職業は職人層とサービス従

図8 島嶼国系男性の就労構造



出所：NZ国勢調査(2001年) Ethnic Groups より作成

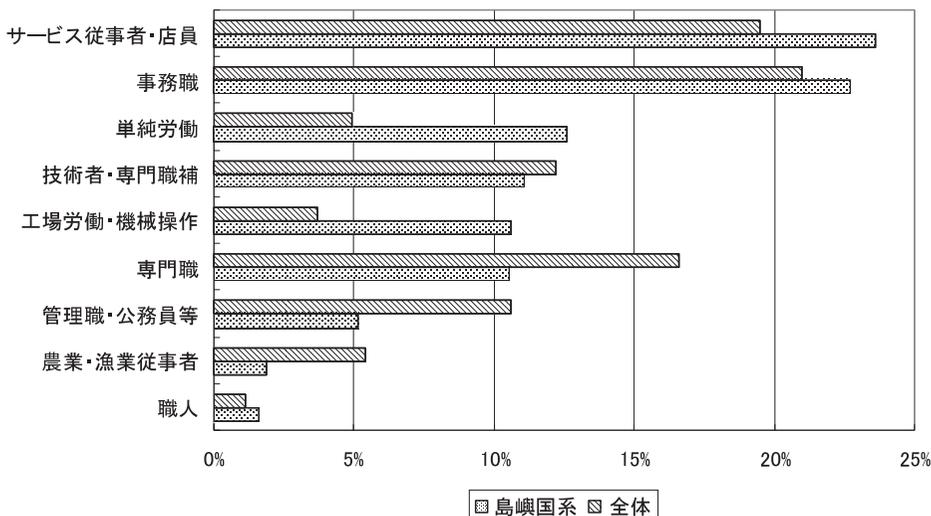
事者・店員に留まっており、島嶼国系の就労構造の変化は全体のより大きなサービス産業成長の流れにけん引されているといえる。

<女性>

島嶼国系女性の従事する主な職業は、男性とは大きく異なり、サービス従事者・店員、事務職の占める割合が高く、2 職業分野で全体の 46%を占めている。また、専門職従事者は、看護師や幼児教育従事者が多いことを反映して男性の 2 倍に達している。一方で、男性に特徴的な肉体労働に代表される工場作業・機械操作、単純労働従事者の割合は 1990 年代に 10%程度減少し、現在は 25%程度と男性の半分の水準である。つまり、補助的な職業も含めると、女性はより多くの労働者がいわゆるホワイトカラー層として勤務する者の割合が高い。

NZ 全体との就労構造の比較においても、男性のような全体平均との大きな乖離は見られない。サービス従事者、事務職、技術者といった職業への従事割合は共に高く、その差も非常に小さい。ただ、工場労働・機械操作や単純労働従事者は、男性ほどではないものの NZ 全体との比較では非常に高い割合を占めており、それに応じて専門職や管理職・公務員の割合は低くなっている。

図 9 島嶼国系女性の就労構造



出所：NZ 国勢調査（2001 年）Ethnic Groups より作成

全般的には、NZ全体と島嶼国系の就労分野の特徴は、男性全体が平均的に管理職などを中心としたサービス業に従事する傾向が高く、女性全体や島嶼国系女性は事務職や店員などのサービス業に従事する傾向にある。ただ、島嶼国系女性は肉体労働に従事する労働者も比較的少なくない。そして最もサービス業から遠く、肉体労働分野に近いのが島嶼国系男性の就労分野であるといえよう。

(ハ) 出生地

「島嶼国系」との一括的な表現の中にも、出身国・地域、出生地の違いなどがあり、就労構造にも大きく影響していることは見逃せない。ただ、出身国・地域による違いはそれほど顕著ではなく、フィジー系が第二次産業への従事割合が低くサービス産業への従事割合が高いという例外がある他は、ほぼ似通った構造となっている。フィジー系が特異な存在であるのは、統計的には分類されていないものの、インド系フィジー人の従事する職種が、ビジネスサービスやレストランなどのサービス産業において比較的多いことが要因のひとつである。これは、特別な移住スキームが適用されないフィジー系にとっては、零細ビジネスを保有することが移住の実現につながりやすい要素のひとつであったことも影響していると考えられる。

島嶼国系間の職業分布は、出生地による差異がより大きい。既述の通り島嶼国系の58%はNZ生まれであり、彼らの置かれている状況はNZ国外出身者の41%とは異なり、NZ全体平均により近いものとなっている。

男性については、NZ全体との比較で最も大きな差のあった工場労働・機械操作分野では、NZ生まれの島嶼国系がNZ全体より数パーセントのみ高い18%であるのに対し、国外生まれの島嶼国系は全体の3分の1に上っており、単純労働や職人層についてもNZ生まれよりそれぞれ数パーセントずつ高くなっている。女性についても同様のことがいえ、工場労働・機械操作、単純労働分野ではNZ生まれの島嶼国系はほぼNZ全体値と同水準であるのに対し、海外生まれはその3倍近い労働者が当該産業に従事しており、島嶼国系女性の従事割合を引き上げている。

島嶼国系は男性・女性を問わず、NZ出生者は若干の差こそあれNZ全体と似通った状況下であり、国外出生者は全般的に手作業などの労働集約的な産業に従事する

傾向が強い。また、国外出生者の中でも NZ 居住年数の長さや保有資格の有無・内容が雇用状態や職種に与える影響が大きいことも指摘されており、NZ における生活や社会の求める人材としての適応の程度が大きな要素となっているといえよう。

(二) 教育水準との関係

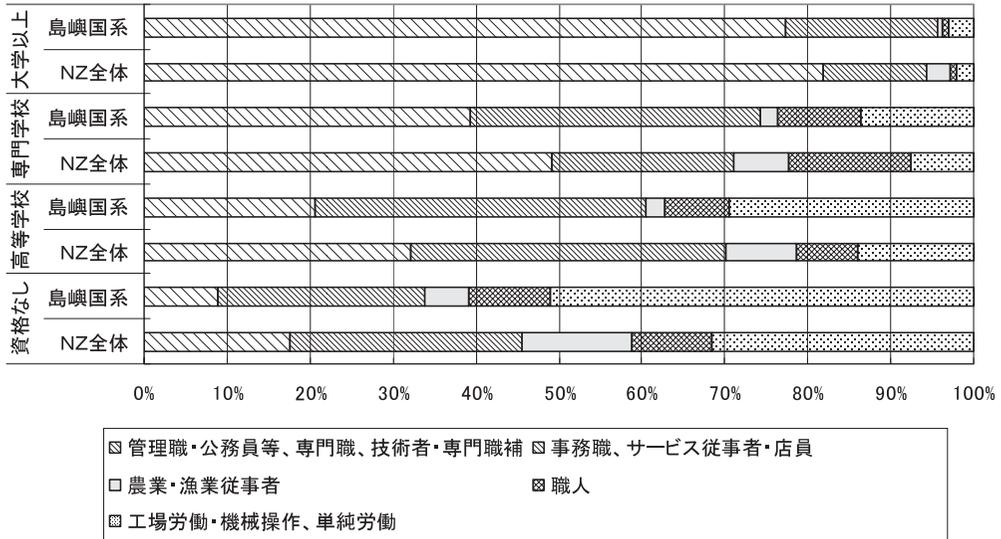
島嶼国系の NZ 移住の最大の理由は、より質の高い生活の実現であり、歴史的、地理的、政治経済的なつながりが彼らの移住を可能にしてきた。また、そのような背景から、より高い学歴を保有することが、より所得が高く、彼らにとって「望ましい」職業の確保に結びつくと考えられてきた。しかし、実態としては、島嶼国系の学歴は前節に示した通り他の民族と比べて著しく低く、就労構造とも大きく関連している。

全体的な傾向としては、一般的に考えられるように、学歴が高いほど専門職、管理職・公務員等、技術者・専門職補といった、ホワイトカラーでかつ専門知識・管理能力が必要とされる職種に就く割合が高く、大学卒業以上の学位を有する者の実に 77% がこれら 3 職種に従事している。その一方で、学歴が低いほど、工場労働・機械操作、単純労働に従事する割合が高く、保有資格のない者の 51% がこれらの肉体労働に従事している。また、最終学歴が高等学校や専門学校卒業の労働者は、事務職、サービス従事者・店員、技術者・専門職補といった、ホワイトカラーで専門知識をそれほど必要としない職種に従事する者の割合が比較的高い。

NZ 全体との比較では、大学卒業以上の学歴保有者の職種に関しては、全体と島嶼国系との間に大きな差異は見られない。しかし、それ以外のすべての学歴水準において、島嶼国系は専門職や管理職などへの従事割合が低く、肉体労働者の割合が高いことが、程度の差こそあれ共通した現象となっている。つまり、島嶼国系は、NZ 全体と比べて学歴が平均的に低く、そのような低学歴の労働者は NZ 国外での出生者であることが多く、また就労分野も成長産業であるサービス業よりも NZ が国際的にそれほど優位性を持たない第二次産業に従事する者の割合が高いという特徴がある。大学卒業レベルまで達すれば NZ 全体平均とほぼ同様の就業構造となるが、学歴水準を高めることだけでは、大学卒業レベルに達しない限り、歴史的に続

いてきた就労構造の差を縮小することは困難である。ただ、意識改革を含んだ学歴の向上、NZ 国外出生者に対する就職支援、成長産業における島嶼国系労働力の創出といった施策の実施は、島嶼国系の就労構造を徐々に変えていく手段になりうるであろう。

図 10 学歴と職種との関係比較



出所：NZ 統計局『Pacific Progress』(2002)より作成

(2) 所得水準

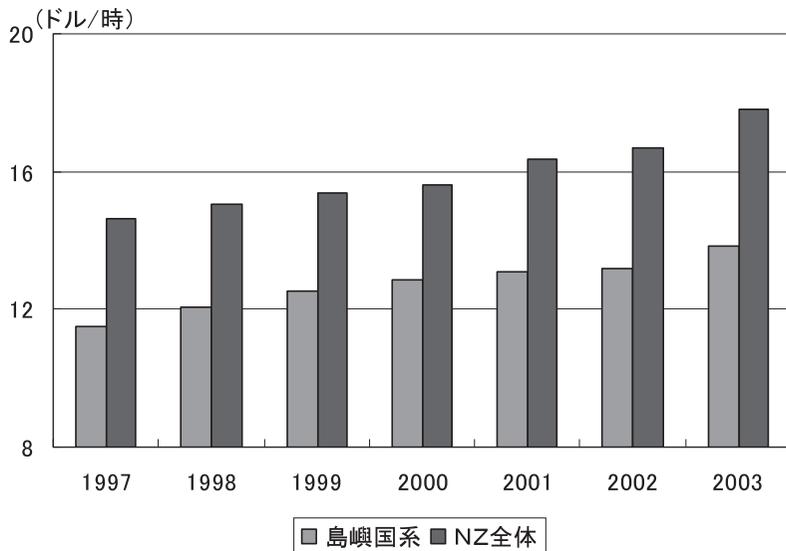
島嶼国系の経済状況の改善の手段として、NZ 全体平均の就労構造に近づける施策が必要であるというのは、所得水準の向上が就労構造との関わりが深いことが背景にある。島嶼国系は年齢、学歴が共に平均以下であり、低技能労働に従事する者が多いという現実、就労構造すなわち平均以下の所得水準に結びついている。また、高失業率に見舞われた 1990 年代前半に、島嶼国系の平均所得は大幅に下落し、1990 年代後半以降ある程度回復したが、NZ 全体も上昇しているため格差は依然として残ったままである。

(イ) 平均時給

NZ 所得調査によると、島嶼国系労働者の時間当たりの賃金水準は 1990 年代後半以降徐々に上昇しており、2003 年には男性 13.90 ドル、女性 13.79 ドル、男女

平均では13.85ドルと、1997年に比べて約20%上昇した。これは同時期の消費者物価指数の11.2%の上昇よりも高い伸びとなっており、購買力は向上したといえる。ただし、他の民族の所得も同時期に大きく伸びた(+21.7%)ため、NZ全体との格差は図11の通り、全く縮小しておらず、平均賃金水準よりも3割近く少ない。これは、島嶼国系の人口構成、すなわち平均年齢が低いことが大きな要因のひとつであるため、同年代層での比較と比べて幾分誇張された格差であるという側面は否めない。ただ、後述の通り学歴や職種との関わりも大きい。

図11 平均時給の比較



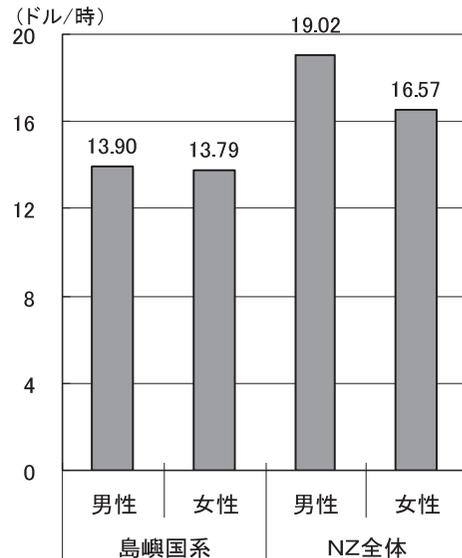
出所：NZ 所得調査（1997～2003年）

なお男女別では、島嶼国系は共にNZ平均よりも時給が低く、特に男性で格差が大きい。これは年齢もさることながら、低賃金の職種である肉体労働従事者の割合が高いことが拍車をかけている。女性も平均以下ではあるが、就業構造がより全体平均に似通っているため、その格差は男性ほどではない。また、島嶼国系はNZ全体平均とは異なり、男女間の格差がほとんどないが、男女の労働状況が平等であるというよりは、男性の賃金水準が著しく低いという結果による面が強く、男女間格差よりはNZ全体との格差をより重視すべきであろう。

(ロ) 年間所得

平均時給が低いことや低収入の自営業者が少なくないことを背景として、年間所得も全般的に低くなっている。所得水準別の分布では、1万～1万5千ドルの階層を除き、3万ドルまでは島嶼国系の割合が高いが、3万ドルを超えるとNZ全体平均が割合的に上回る。特に4万ドル以上の所得を得ている島嶼国系の割合は著しく減少し、その一方で5千ドル以下の所得者割合は著しく高く、全体的な所得水準の低さを表している。なお、平均所得（中央値）は、NZ全体が18,600ドルであるのに対し、島嶼国系は約2割低い14,800ドルとなっている。1986年国勢調査時点の島嶼国系の平均所得はNZ全体平均よりも1割低い水準に留まっていたため、この15年間で相対的な所得水準は低下したといえる。ただ、1980年代後半に失業率の高まりと共に所得水準も大幅に下落した結果、1991年にはNZ全体平均所得よりも3割減という状況であったことを考えると、その後幾分改善しているといえる。

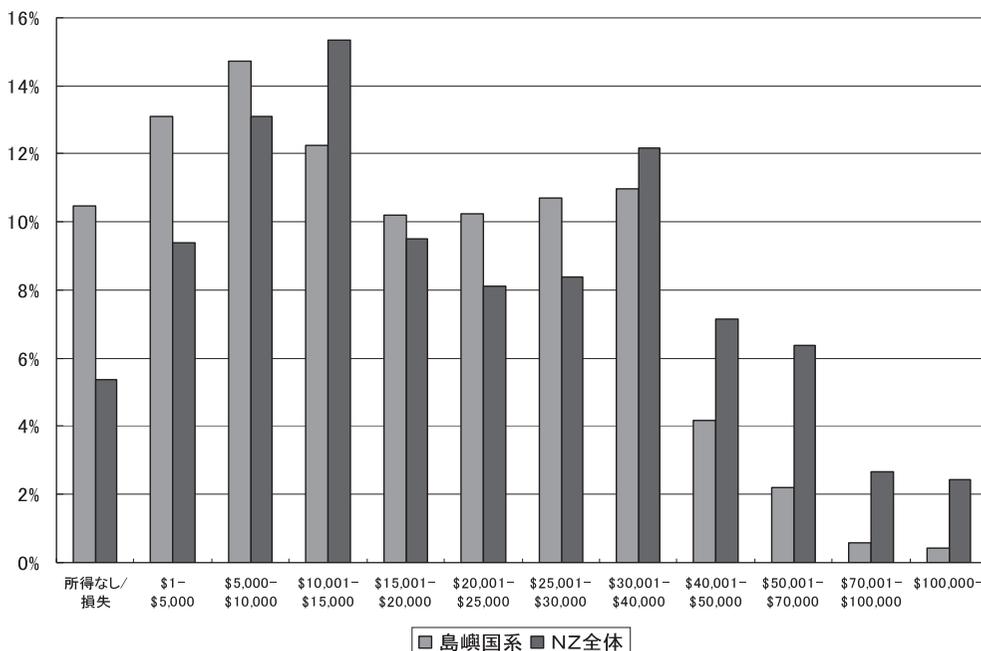
図12 男女別平均時給の比較（2003年）



出所：NZ所得調査（2003年）

また、年齢層別の所得水準の比較では、全ての年齢層において島嶼国系の所得はNZ全体を下回っている。特に40歳台後半から60歳にかけての所得の高い年齢層での格差が大きく、一般的に島嶼国系の平均所得が低いのは平均年齢が低いことに起因するという要因のみでは全体像を説明できない側面が窺える。また、年金受給の始まる65歳以上でも島嶼国系の所得は少ないが、これは年金を唯一の収入源とする者の割合が45%と、NZ全体の41%よりも若干高いことと、他の収入源からの受取額そのものが少ないことが主な理由として挙げられる。

図 13 年間所得分布の比較



出所：NZ 国勢調査（2001年）Ethnic Groups より作成

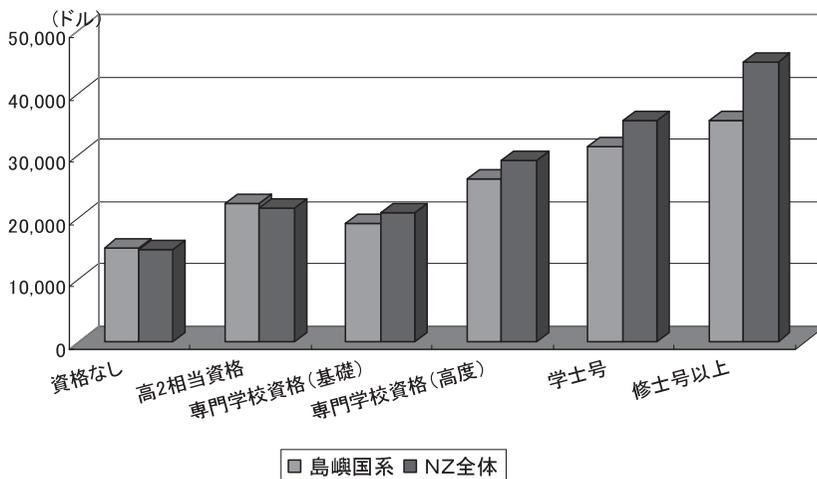
(ハ) 学歴・職種との関係

学歴や職種は、所得すなわち生活水準に密接なつながりを持ち、学歴が高いほど、またより専門的な知識を要する職種であるほど、所得が高くなるというのが一般的な傾向である。島嶼国系についても同様のことが当てはまっており、大学学部卒業学歴保有者の年間平均所得（中間値）は約31,000ドルと、島嶼国系平均の

14,800 ドルの 2 倍以上に達している。しかし、NZ 全体平均との比較では、学歴水準が高くなればなるほど島嶼国系は NZ 全体を下回る所得しか得ていないという結果となっている（図 14）。この一因は、ホワイトカラーの職種の中でも専門職、管理職等の専門知識を要する部門、すなわち高所得の部門に占める島嶼国系の割合が少ないほか、統計上では同一職種であってもより高い所得の得られる地位に就いている者が少ないことが考えられる。また、島嶼国系と NZ 全体との比較の中で職種について際立っているのが、これらのホワイトカラーの職種になるに従い、肉体労働や事務職等に比べて所得格差が拡大するという点である。

ただ、学歴や職種による所得格差は、若年齢層になればなるほど、その中でも NZ 出生であればあるほど縮小する傾向があり、これまでの政府レベルから個人レベルにわたる様々な投資が、島嶼国系の大多数が移民であった時代の状況からの改善につながっているという面も成果として認識しておく必要がある。

図 14 保有資格と所得との関係



出所：NZ 統計局資料（非公表）

4. 政策の方向性

本稿では、これまで島嶼国系の NZ への移住から現在までの人口動態、教育水準、労働市場動向、所得水準を概観してきた。この他にも、島嶼国系の経済社会状況の全容を把握するには、保健・衛生、家族構成、犯罪などの様々な社会状況や、住居、通信利用状況といった生活様式の変容、社会保障、労働市場における世帯別の収入状況、島嶼国系間（サモア、トンガ、クック諸島等）の相違点など、さらに詳細な分析を要する項目も多々あるが、本稿では人口動向と労働・所得状況につき分析するに留めた。

島嶼国系は、1990年代後半以降、教育水準の向上、失業率の低下、ホワイトカラー職種への転換、所得の増加などを達成したほか、これまでの調査により自営業者割合の増加、住居スペースの拡大、自動車保有率の増加も見られている。また、若年層や NZ 出生者の状況改善がより顕著であることは、今後の島嶼国系の全体的な将来見通しに明るい兆しをもたらすものであると捉えることも可能である。しかし、その一方で、既述の通り、1980年代前半の水準には依然として回復していないこと、またそれまでの雇用源であった製造業の今後の拡大は技術革新や世界的な競争の下であまり見込めないこと、NZ 全体の経済状況も 1990年代後半に改善したため相対的な格差は依然として存在することなど、課題は解決されていない。また、今後島嶼国系の人口割合が増加することも、見方によっては懸念材料となりうる。そこで本稿最終節では、結びに代えて、これらの島嶼国系の経済社会状況の課題に対して、その改善に向けて行われている取り組みの一部を概観する。

(1) 太平洋諸島政策省 (Ministry of Pacific Island Affairs : MPIA)

20世紀後半の島嶼国系人口増加、プレゼンスの拡大に伴い、彼らの直面する問題を取り扱う政府機関の必要性に対する声が高まったことを反映し、政府は1984年に内務省内部に太平洋諸島政策グループを設置した。1990年には太平洋諸島政策省 (MPIA) に格上げされ、1970～80年代に悪化した島嶼国系の経済状況改

善に対する施策の実施にも業務範囲を拡大した¹⁴⁾。しかし、人員不足や予算不足などの問題により、雇用・教育支援の直接実施から、1997年には再び本来の目的である政策立案のみを行う省へと業務が再編され、現在は他の省庁や公社（Pacific Business Trust：後述）等により雇用・教育政策そのものの運営が行われている。

1990年代に「省」となって以来、MPIAは政策立案において満足のいくアウトプットをほとんど出してこなかったということが、業務再編につながったと指摘されている。また、他の主要省庁の政策立案の段階でMPIAが与える助言や影響は非常に小さく、MPIAはその存在意義を問われかねない事態ともなっていた。このような背景から、MPIAは島嶼国系自身が今後の方向性を考える機会として、1999年7月にPacific Vision Conferenceをオークランドにて開催し、その後、Pacific Direction Frameworkという報告書を取りまとめ、NZにおける島嶼国系のあり方及び政策の方向性に関する提言を政府に対して行った。

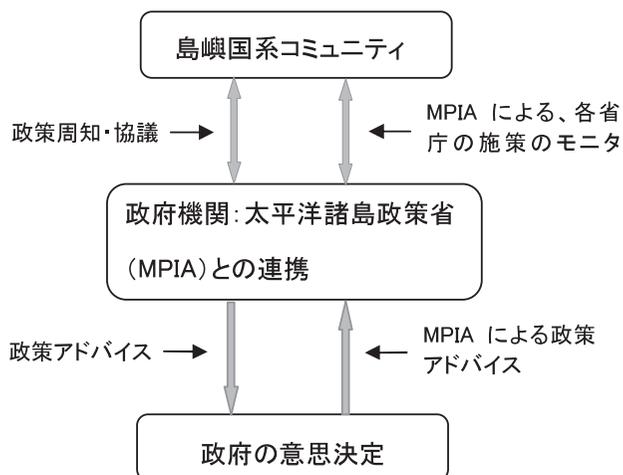
現在のMPIAは、ウェリントンに本部を、オークランド及びクライストチャーチに地域事務所を構えた、総勢約45人、年間予算約492万ドル（2002/03年度）の規模の小さな政府機関である。その業務は、政策アドバイス及び島嶼国系コミュニティとのコミュニケーションの2つの大きな柱としており、他省庁の施策が島嶼国系に与える影響を見守ることや、島嶼国系の要望を各省庁に伝達・調整することを重点的に行っている。

また、MPIAには、大臣の任命による島嶼国系メンバーで構成された審議会（Ministers Advisory Council）があり、大臣の招集により開催される。任期は1年間で、大臣の意向により最大2年延長することが可能である。役割は、島嶼国系の置かれている状況や直面する課題を、大臣の諮問機関として説明・助言することである。

14) MPIAはNZ国内における島嶼国系の社会経済問題に対処する機関として位置づけられており、NZの対南太平洋地域戦略を担う機関ではない。

さらに、MPIA は、過去の反省も踏まえ、社会開発省、保健省、教育省、マオリ開発省などの一部の省庁との間に協約 (Protocol Agreements) を結んで密接な関係を維持強化しており、島嶼国系に関する視点が各省庁の政策に反映されるような体制を整備している。

図 15 太平洋諸島政策省の位置づけ



出所：MPIA, 2002, Post-Election Briefing for the Incoming Minister of Pacific Island Affairs を基に作成

(2) 太平洋ビジネス基金 (Pacific Business Trust : PBT)

太平洋ビジネス基金 (PBT) は、1970 年代以降の不況に伴い島嶼国系の経済状況が悪化する中で、雇用機会を創出することを最大の目的として、政府により公社／公益信託基金として設立された組織であり、現在も太平洋諸島政策大臣と太平洋諸島政策省次官との間で交わされる購入協定¹⁵⁾により予算配分を受けている。その主要機能は、NZ に居住する島嶼国系に対して、起業や事業展開に際してのビジネスサポートを提供することであり、島嶼国系の多く居住する南オークランド地区に本部を構え、ウェリントンやクライストチャーチにも 2003 年に事務所を開設した。これは、政府が 1992 年に、島嶼国系の雇用創出政策の中で、既存事業への就職を目指すのみならず、自営業者の増加を目指したことが大きく影響している。PBT の現在の業務内容は、財務アドバイスや会社登録サービス等の無料提供を含む各種ビジネス支援、ビジネス NZ や NZ 商工会議所等の各種経済団体と連携

15) 各省の次官は、大臣に対して適正な財務管理につき責任を負う立場にあり、毎年発生主義会計に基づき、大臣に対して省として提供すべき行政サービスについて経費と達成度測定指標などを明示した購入協定 (Purchase Agreement) を大臣との間に締結する。

による各種ビジネス情報提供¹⁶⁾、島嶼国関係非営利団体との連携強化の他に、ベンチャー企業への資金貸出やインキュベーションプログラムの運営、セミナーの開催、大学生や高校生に対する奨学金の支給、芸術関連や零細企業に対する研究費の助成、各種広報等、幅広い活動を行っている。また、隔年で Pacific Business of the Year、Pacific Enterprise of the Year、Pacific Business Person of the Year といった賞を授与する活動も行っており、島嶼国系の経済活動を支援している。PBT の活動内容で特徴的なのは、サービス提供対象者を島嶼国系のみ絞っていること¹⁷⁾と、ベンチャー企業等への貸出の際に、通常民間金融機関が貸出の判断基準とする保有資産価値ではなく、キャッシュフローの健全性見通しに基づいた貸出を行っていることである。零細企業の育成には、民間金融機関とは異なる尺度での資金提供の枠組みが必要とされることが多いが、島嶼国系にとっては PBT が半公的な立場を生かし、インキュベーションプログラムの運営と併せてビジネス活動の促進に寄与しているといえる。

(3) その他省庁の取り組み

MPIA の業務が個別政策の実施から政策立案に転換したことは既に述べた通りであるが、代わりに各省庁が個別政策の実施に取り組んでいる。島嶼国系の経済社会状況の向上を目指したそれらの具体施策が、大きな政策枠組みの一部として位置づけられているものもあれば、島嶼国系を主要ターゲットとして位置づけたものもある。下に近年各省庁が取り組んでいる主な行政プログラムを紹介する。1984 年以降の NZ の行財政改革の結果、各省庁はそれぞれの管轄範囲の業務（購入協定に明示された行政サービス項目）の遂行に注力するあまり省庁間の連携が見落とされがちになるという危険性が指摘されるものの、島嶼国系対象の施策については、省庁間協約に基づき、可能な限り MPIA の関与の下に進められている。

16) <http://www.biz-growth.co.nz> 参照

17) 「島嶼国系」の基準は、ある企業が 50% 以上島嶼国系により所有されていることや、家族ビジネスの場合は夫婦のいずれかが島嶼国系であることが条件となる。

表2 各省庁の主な取り組み

分野	施策	概要
教育	Pacific Education Plan	幼児教育や高等教育の就学率の向上など、全ての水準における島嶼国系の達成度を高めるマスタープラン（2001～）
	Tertiary Education Strategy	島嶼国系の高等教育就学状況や問題点の分析・提言→今後の包括的な政策が待たれる
保健	Pacific Health and Disability Action Plan	島嶼国系の健康状態を把握し、6つの優先分野を定めたアクションプラン（2002～）
治安	Police Pacific Peoples Responsiveness Strategy	島嶼国系の犯罪率の高さに対する、2006年までの警察戦略計画
労働	Pacific Employment Strategy	労働省の雇用創出計画の8つの柱のひとつ

出所：各省庁ホームページを基に作成

（4）政策の方向性

（イ）Pacific Vision Conference

1999年7月に開催された Pacific Vision Conference は、政府の政策策定における島嶼国系への配慮がなされていなかったことを背景に、MPIA の主導の下、①島嶼国系の現状の認識¹⁸⁾、②島嶼国系の声に耳を傾ける機会、③島嶼国系の直面する問題の解決に向けた政府機関への喚起の3点を目的として開催された。この会議は、MPIA によると、島嶼国系の経済社会状況改善を目的として開催された最大規模の会議となり、当時の首相、各政党党首を含む政治家、ビジネス界、島嶼国系代表者、政府役人等、計700人の参加により4日間議論が行われ、その後同年12月に Pacific Directions Report として取りまとめられた。

報告書の策定に当たっては、保健省、教育省、労働省、経済開発省、法務省、社会開発省、外務貿易省等、計11主要政府機関の次官級及び局長級の協議がそれぞれ行われ、島嶼国系への特別の注意が払われたのがそれまでとの大きな違いとなった。1980年代以降の経済改革の成果が出始めた1990年代半ば以降になっても状

18) 会議に先立ち、MPIAはThe Social and Economic Status of Pacific Peoples Report、The Scoping Report on the Status of Housing for Pacific Peoples in New Zealand 及びThe Contributions of Pacific Peoples in New Zealand Reportの3報告書を発表した。

況の改善速度が遅く、また将来的な人口割合の高まりが予測される島嶼国系へ対策を講じていくことの重要性が、各省庁に認識された結果といえよう。

当報告書は Pacific Vision Conference により明らかにされた 7 つの優先的戦略を基に 4 つの方向性の枠組み構築し、それぞれの方向性の中に目標を設定している。それらの目標は、社会的な安らぎ、教育、公正、治安、保健・衛生、雇用、知識・技術、住宅、公的サービスにおける影響拡大、評価体制の確立など、多岐にわたっているが、理想論や抽象的な目標の提示に留まらず、達成目標年次及び目標水準を定め、評価を行っていくことを狙っている点が特筆的である。大目標の多くは、達成年度が 2005 ～ 2020 年となっており、実際に達成度が評価されるまでには時間を要するが、今後の推移が注目される。

表 3 Pacific Directions Report における方向性

目 標	概 要	目標年次
社会的繁栄の達成	・ 島嶼国系家庭、子供、若者のニーズに対応した福利を高める社会政策の実施	2005 年
	・ 情報・教育・サービスへのアクセスを容易にし、権利の行使、紛争の解決、法務サービス等の利用の一層の実現	2005 年
	・ 幼児教育への参加、義務教育における学問達成度の全国水準への引き上げ	2010 年
	・ 暴力や虐待の防止策や情報提供を通じた島嶼国系の安全の向上	2010 年
	・ 他の NZ 人と同水準の健康状態の享受	2020 年
経済力の育成	・ 商業的潜在力のある製品・サービスの創造に資する知識・技術基盤へのアクセス実現	2001 年
	・ NZ の資本市場が島嶼国系による市場価値のあるアイデアに対する融資を可能にできる状態の実現	2002 年
	・ 持ち家比率の全国平均水準への引き上げ	2010 年
	・ ビジネスの発展や知識立脚型経済への参加を通じた、島嶼国系の経済状況の改善	2010 年
指導者の確立	・ 雇用水準の全国平均への引き上げ	2015 年
	・ 公的サービス分野における影響力のある島嶼国系の増加	2010 年
進展状況の監視	・ 島嶼国系に対して大きな影響を及ぼす公的機関への島嶼国系代表者の輩出	2010 年
	・ 島嶼国系の状況改善に関し、適切かつより良い情報を利用した監視システムの確立	2000 年

出所：Pacific Directions Report (1999)

(口) Pacific Capacity Building 事業

Pacific Directions Report 発表後も、2000年に労働党・革新連合党連立政権による指示により、MPIA は計 30 の省庁と連携して、Pacific Capacity Building という戦略プログラムを開始し、2001年より3年間の予定で各省庁により事業が実施された。本事業では、8つのパイロット事業地区が定められ、各地区で島嶼国系の代表者で構成される Pacific Reference Group が諮問機関としての役割を果たしつつ、各地区において合計 5,000 人以上の島嶼国系自身の参加・主導により課題の抽出から行動計画の策定が行われた。その結果、教育（5地区）、保健（2地区）、経済開発（1地区）といった分野が最優先事項として位置づけられた。各省庁はそれらの優先事項より対策を講じ、半年ごとに進捗状況などを記した報告書を作成する。これらの結果は、MPIA により各コミュニティに伝えられ、必要に応じた改善を行いつつ、事業が進行していくという仕組みになっている。

キャパシティ・ビルディング事業は、NZ の歴史の中でも島嶼国系に焦点を当てた最初の全国的な事業であり、Pacific Directions Report で提示された「NZ の島嶼国系住民の社会的・経済的繁栄」の達成に向けた中心的施策として大きな注目に値するものである。この事業イニシアチブの一つの例として、全国ネットの FM ラジオ局「Niu FM - National Pacific Radio Network」が 2002 年 8 月末に開設されたことが挙げられるが、これは長年にわたり島嶼国系にその実現が望まれていたのみならず、島嶼国系の情報共有や文化・言語の維持にも一役買っているといえる。今後、徐々に財務面で自立して政府予算への依存を減少させていくことが求められており、その効果を検証するには、今後他の各種事業と併せて予定されている評価の結果を待つ必要があるだろう。

おわりに

移民国家 NZ の経済・社会が 20 世紀後半に大きく多様化した中で、島嶼国系は過去 30 年にわたり非常に厳しい経済状況下に置かれたが、2000 年以降、現政

権の下で改善の方向性が見え始めていることは非常に大きな変化である。政府は、NZ 経済全体を、これまでの第一次産業への過度な依存から、成長と技術革新を基盤とした知的産業経済に転換させて国際競争力を高め、持続的な経済成長を達成することを目指しているが、その過程における島嶼国系の役割を十分に認識しており、島嶼国系自身の参加を伴う経済政策の運営をこれまでよりも重視している。

NZ の島嶼国系人口は、移民数の増加以上に NZ 国内での出生者数の増加による影響を受けるため、特に若い世代をどのような方向に導いていくかというのが大きな鍵となる。現在の政府の経済政策の方向性を考えると、今後島嶼国系が経済的な恩恵を享受するには、島嶼国系の経済的な地位向上に対する目的を明確にし、意識を高めた上で、より高い所得を得られることが期待されるサービス産業への就労比重を高めること、教育水準を大学卒業以上に引き上げること、成長産業に貢献する人材を育成することなどが不可欠な施策となる。また、同時に NZ 居住年数が長くなく、保有資格も乏しい島嶼国からの今後の移民を成長戦略の中でどのように位置づけ、経済活動への参加を促していくかという点も、全体の底上げの観点から重要であろう。

国家全体が地理的にも人的にもバランスの取れた発展をすることは、経済的にも社会的にも望ましく、そのためには Pacific Directions Report で掲げた目標の着実な達成が不可欠である。そのためには、経済社会における目標を設定した上で、達成に向けた道筋を可能な限り明らかにし、その手段として適切な情報提供、島嶼国系による様々な分野でのリーダーシップ、独特の文化背景を基盤とした知的産業への参画を促進していくことが必要である。そして何よりも島嶼国系自身が自信を持つことがその後の活力につながると考えられる。

島嶼国系が NZ 全体と同等の雇用・所得水準に達するのは容易なことではなく、10 年ないし 20 年経過しなければ、現在始まっている様々な取り組みの効果を総合的に評価することは困難である。ただ、政府は 2001 年及び 2003 年に、島嶼国系を含む NZ の今後のリーダー（17～35 歳）を招集して知識立脚型経済の実現を目指した会合「Knowledge Wave Conference」を開催した他、その後も

MPIA の主導により *Ala Fou - New Pathways: strategic directions for Pacific youth in New Zealand* というイニシアチブを掲げ、将来の島嶼国系の進むべき方向について、島嶼国系若者層の提言をまとめている。このように、島嶼国系の課題の克服に向けた動きは着実に進んでいるところであるが、最終的に島嶼国系が自ら設定した目標に向かって主体的かつ前向きに取り組んでいく姿勢が広まり、潜在能力が発揮されるような状態が実現すれば、20 世紀後半の経済状況悪化からの回復のみならず、NZ 経済への全体的な貢献度が増大していくであろうし、それに大きく影響される社会的な状況も向上することが期待されるであろう。

(筆者は前在ニュージーランド大使館専門調査員)

参考文献

- Anae, M., Anderson, H., Benseman, J. and Coxton, E. (2002), 'Pacific Peoples and Tertiary Education: Issues of Participation', a report prepared for the Ministry of Education, Wellington
- Burke, K. (1986), 'Review of Immigration Policy, August 1986', Government Printer (Appendix to the House of Representatives, G.42)
- Cook, L., Didham, R. and Khawaja, M. (2001), 'The Shape of the Future: On the Demography of Pacific Peoples', in Macpherson, C., Spoonley, P. and Anae, M., 'Tangata O Te Moana Nui: The Evolving Identities of Pacific Peoples in Aotearoa/New Zealand', Dunmore Press
- Malifa-Afamasaga, A. (2003), How the Pacific Business Community can Contribute and Benefit from the Knowledge Wave: An Independent Evaluation Report for the Pacific Business Trust
- McCarthy, F. (2001), 'A Pacific Vision: The Search for Opportunity', in Macpherson, C., Spoonley, P. and Anae, M., 'Tangata O Te Moana Nui: The Evolving Identities of Pacific Peoples in Aotearoa/New Zealand', Dunmore Press
- Ministry of Pacific Islands Affairs (2003), Ala Fou ? New Pathways: strategic directions for Pacific youth in New Zealand, Wellington
- Ministry of Pacific Island Affairs (2002), Post-Election Briefing for the Incoming Minister of Pacific Island Affairs July 2002, Wellington
- Ministry of Pacific Island Affairs (1999), Contribution Report, Wellington
- Ministry of Pacific Island Affairs (1999), Pacific Directions Report: A report to Government on a possible pathway for achieving Pacific people's aspirations, Wellington
- Pacific Business Trust, Annual Report 2003, Auckland

Statistics New Zealand (2002a), 2001 New Zealand Census of Population and Dwellings: Ethnic Groups, Wellington

Statistics New Zealand (2002b), 2001 New Zealand Census of Population and Dwellings: Incomes, Wellington

Statistics New Zealand (2002c), 2001 New Zealand Census of Population and Dwellings: Pacific Peoples, Wellington

Statistics New Zealand (2002d), New Zealand Official Yearbook 2002, Wellington

Statistics New Zealand (2002e), 'Pacific Progress: A Report on the economic status of Pacific Peoples in New Zealand' , Wellington

Ministry of Pacific Island Affairs, <http://www.minpac.govt.nz>

Pacific Business Trust, <http://www.pacificbusiness.co.nz>

Statistics New Zealand, <http://www.stats.govt.nz>

The Secretariat of the Pacific Community, Population and Demography,
<http://www.spc.org.nc/demog/>