

第5回太平洋・島サミットに向けての
我が国の太平洋島嶼国への支援のあり方への
提 言

平成21年3月18日
太平洋島嶼国支援検討委員会

「太平洋島嶼国支援検討委員会」提言骨子

太平洋・島サミットをより良いものにするための方策、また、第5回太平洋・島サミットの具体的協力策について、委員会は以下の提言を行う。

1. 我が国と島嶼国の関係

- (1) 太平洋共同体におけるイコール・パートナーとしての関与
 - 単なるドナーと受益国の関係を越え、太平洋を共有する対等で相互信頼に基づく関係で、環境や海洋資源などの地域共通の課題に取り組む。
- (2) 地域協力を促すための我が国の協力推進
 - 地域全体に関わる課題の持続的な取組みのための仕組み作り（基金設置等）を推進する。
- (3) ODAでは不十分な分野での政府の協力、民間活動促進の環境づくり
 - 企業の貿易・投資、観光、漁業、文化・スポーツ交流、その他の民間活動が活発化する方策の検討。
 - 航空路線網の整備は、我が国との関係構築を強めるための基本インフラとの認識が重要。
- (4) 長期的関係の構築を念頭に置いた包括的人材教育計画
 - 国家建設への協力という観点に加え、将来に繋がる日本との関係強化を目指した人材育成を目指す。
- (5) 協力の独自性及び域内ドナー国との協調
 - 日本は協力活動の独自性を発揮する一方で、豪、NZなどの他ドナーとの援助協調や中国など新興ドナーとの援助面での関係のあり方も視野に入れる。

2. 太平洋・島サミットのプロセスのあり方

- (1) 長期的視野に立った政策目標の設定と実現に向けたサイクルの確立
 - 開催地の意味づけ、開催地の早期決定による十分な準備期間確保等の工夫が必要。
 - 開催頻度とその中間年の使い方。レビューや政策目標会議の定期化の検討が重要。
- (2) 国民の関心を喚起させるための広報活動
 - キャッチ・フレーズの作成使用は効果的。
 - 「太平洋・島の日」設定なども一案。

3. 第5回太平洋・島サミットにおける具体的協力策

＜改善の観点から＞

- (1) インパクトのある支援の観点から、総花ではなく「選択と集中」の強化
- (2) スピード感のある支援の展開
- (3) 国別の支援と広域課題への対応バランス
- (4) 脆弱性への配慮と対処
- (5) 官民連携、NGO／NPOとの連携強化

＜支援の焦点＞

- (1) 環境・気候変動
 - 気候変動に関する適応・緩和策の実施と共に、環境問題への島嶼国自身の取り組み強化を促すことが重要。
 - 太平洋共同体という概念のなかで環境・気候変動問題を共に考えるアプローチを検討すべき。
- (2) 人間の安全保障
 - ミレニアム開発目標の達成、特に水、自給農業、教育、保健などの分野の支援強化が重要。
- (3) 人づくり
 - 人口の少ない島嶼国事情に配慮した人材育成計画が重要。一貫性・継続性のある支援。従来の青年海外協力隊に加え、シニアボランティア等の一層の活用、環境等それぞれの分野の専門家育成も重要。

第5回日本・P I F 首脳会議（太平洋・島サミット）に向けての
我が国の太平洋島嶼国への支援のあり方への提言

はじめに

1. 太平洋島嶼国は、日本にとって歴史的なつながりのある太平洋を共有する隣人であり、海洋資源や海上輸送路等、戦略的にも重要な地域である。その一方で、島嶼国の多くは国土が狭く、小さな島々に分かれているため、日本からのアクセスも容易ではなく、日本国民の関心は必ずしも高いとはいえない現状にある。また、日本を知る世代が時代とともに高齢化するにつれ、日本との絆も薄れつつあるという問題もある。

2. こうした中、この地域に対して日本政府は、独自の外交イニシアティブで1997年に太平洋・島サミット（注：当時は日・SPF首脳会議と呼称していたが、ここでは便宜上、「太平洋・島サミット」と表記する）を主催した。以降、日本の総理が主催する形で、このプロセスは3年ごとに開催され、今までに10年以上に亘る4回の実績を重ねてきた。これにより日本は、この地域との協力関係を着実に強化させてきており、太平洋・島サミットは日本外交における大きな成功例の一つといっても過言ではない。

3. しかしながら、過去4回の太平洋・島サミットの主催、及びその成果は国民一般に浸透しておらず、島嶼国に対する関心を高めるという観点からすれば、これまでの太平洋・島サミットは必ずしも成功ばかりとはいえない。

また、過去数年間の動きでは、米国、仏、中国等、この地域に関心を持つ国等が、首脳級会合等の類似の会合を開催しており、島嶼国に対する我が国のプレゼンスは相対的に低下しつつあるのも現状である。

4. 太平洋・島サミットが一般国民に浸透しなかったのは、上記1. のとおり国民レベルでの島嶼国への関心の薄さに加え、これまでの太平洋・島サミットの準備プロセスが極めて時間的に限られていたこと等の開催準備プロセスにも原因があった。

だが、それにも増して、（1）これまでの太平洋・島サミットにおいて日本政府の島嶼国外交に関するヴィジョン（何を目指すのか）が欠如していたこと、（2）これまで採択された支援策が、総花的で重点項目が見えにくく、それぞれの実施状況の確認も国民の目に十分には明らかではなかったこと、さらには、（3）太平洋島嶼国に対する支援はODA全体の漸減傾向を受けて、量的な増大がないことに加え、ODA全体に占める島嶼国の割合が頭打ちであった事実も、これまでの日本外交における太平洋島嶼国の位置づけという点からすれば問題であった。

I 提言の目的

本支援検討委員会は以上のような問題意識に基づき、平成20年11月から平成21年3月までの間、6回に亘り、次の事項について議論を行った。

1. 日本政府として、如何なる国家ヴィジョンのもとに、太平洋島嶼国との外交を展開すべきか。
2. あるべき外交政策を実現する過程として、太平洋・島サミットの今後のプロセスは

どうあるべきか。

3. 平成21年5月に開催する第5回太平洋・島サミットでは、具体的に何を話し合い、如何なる協力、支援策を打ち出すべきか。

これらの3点につき議論・検討した結果、具体的な提言は以下の通りである。

II 提言内容

1. 我が国と島嶼国の関係

(1) 太平洋共同体におけるイコール・パートナーとしての関与

今回の太平洋・島サミットでは、単なる援助供与国と受益国との関係を越え、太平洋を共有する対等なパートナーとして、我が国、P I F 諸国双方が関心を有し、共通の資産である海洋資源、環境につき、島嶼国にも責任あるかつ自立した利害関係者としての意識を持ってもらうように促し、この地域の平和と発展にともに関与していくべきである。

特に環境分野については、日本がイニシアティブをとり、それを促進するためのドナ－国間の連携を強化するとともに、取り組みをリードしていくような我が国独自のヴィジョンを打ち出していくことが重要である。

(2) 地域協力を促すための我が国の協力推進

日本政府は、これまで二国間支援や広域協力等の形で、地域全体に関わる課題に対処してきたが、今後、P I F のニーズも踏まえつつ、より柔軟かつ弾力的、持続的な取り組みを可能とするための仕組み作りが必要。その観点から、特定の課題に関するP I F 基金の設立、例えば環境に関する基金を設立するなど一つの取り組みとして推進すべきである。

(3) ODAでは不十分な分野での政府の協力、民間活動促進の環境づくり

対太平洋島嶼諸国に対する協力のツールとして、これまでにODAが果たしてきた役割は重要であり、従来の方法、内容を常に点検しつつ、引き続き重要な協力手段として有効に活用していく必要がある（ODAを中心とした島嶼国への協力策改善の方向性、具体的な重点分野については、下記3. のとおり）。

その一方で、太平洋諸国の発展には、民間企業の貿易・投資促進、航空網整備、文化・スポーツ交流、観光促進、漁業振興といった、ODAを手段としないもしくはODAでは不十分な種々の支援も必要不可欠である。

特に、太平洋島嶼地域では航空路線網が未整備であるためにアクセスが困難であり、航空路線は我が国との関係を発展させるための最重要のインフラである。この問題は、単に民間航空会社によって路線の開設・維持が出来るか否かという問題にとどまらず、島嶼国の自立的な発展や交流推進の観点からは、いわばライフラインともいえる問題である。

政府は、こういった基本認識の下、政府として可能なODAに頼らない協力を分野ごとに推進するとともに、各分野において民間の活動を促す環境づくりに取り組むべきである。

（４）日本との長期的関係の構築を念頭に置いた包括的人材育成計画の策定

人材育成には、その国の国家建設への協力という観点に加え、一人一人のきめ細かい協力活動や、留学生等のつながりを大切にすることを通じ、その国と日本との幾十にも重なった架け橋をつくるという意味もある。人口規模が少なく、親日的な国が多いが、世代交代が進む島嶼国に対する人材育成を議論するに当たっては、こうした２つの視点、特に親日派を長期的視野に立って育てていくという戦略的な発想をもって、人材育成計画を策定すべきである。

具体的には、若年層、青年層、官僚・ビジネスマンといった、世代、職種それぞれについて、同窓会、留学生ネットワークを整備するとともに、特にこれまで取り組みが弱い層を特定し、交流事業を拡大する必要がある。また、ネットワーク作りという観点からは、学術・研究交流の促進及びそのための拠点の整備も重要である。

この関連では、現行の交流プログラムの拡充に加え、次代を担い、日本との架け橋となる留学生等を対象とした長期的な奨学制度（「日・太平洋リーダーシップファンド」（仮））といった新たな、創造力あるアプローチを検討していくべきである。

（５）協力の独自性および域内ドナー国との協調

日本はその得意分野、優位性を活かした貢献に意を用いるべきである。また一方で、太平洋島嶼地域を「援助競争」の場として捉えるのではなく、ドナー国間の「援助協調」の場としても捉えるべきである。協力する分野によって、具体的には、他のドナーである国連機関、ADBをはじめとするマルチドナーとの協調（マルチ・バイ協力）を推進することも一案。また、豪州、ニュージーランドといった域内の大きなドナー国との協調、棲み分けや、新興ドナーである中国、台湾と援助面で如何なる関係を持つべきかといった視点も念頭に置く必要がある。

２．太平洋・島サミットプロセスの今後のあり方

（１）総論：長期的視野に立った政策目標の設定と実現に向けたサイクルの確立

これまでの太平洋・島サミットにおいては、それぞれの開催のタイミングで都度協力策を検討し、おおむね包括的な協力策が毎回策定されてきた。反面、長期的なヴィジョンに立った重点政策目標の設定、フォローアップの枠組みについては、必ずしもこれまで力が入れられてこなかったと思われる。

こうした問題意識の下、上記Ⅱ．１．に言及した日本と太平洋島嶼国の関係を再検討する幾つかの切り口を踏まえ、島サミットプロセスを、長期的視野に立った政策目標を設定し、それに従い支援・協力策を検討し、策定する息の長いプロセスとしてとらえ直す作業が極めて重要である。

その上で、各サミットプロセスで打ち出した支援策を着実にフォローアップし、実施状況をモニター・評価し、政策の改訂を行う政策サイクルを確立し、これを実施することが、島嶼国に対する信頼感ある政策実現の観点からも重要であり、そのための事務レベル、政治レベルプロセスをよく検討する必要がある。

（２）各論１：開催場所

太平洋・島サミットは、これまで第一回のみ東京で開催し、第二回以降は地方で開催してきた。地方での開催は、地方からの視点を踏まえた支援・協力策を実施していくという発想から望ましく、また、それぞれの地方による後押しを通じた広報的効果の観点からも、継続することにメリットがあると考えられる。

ただし、開催場所は、警備や予算の問題のみに囚われずに、上記（１）の長期的視野に立った政策目標を踏まえて、戦略的に選定すべきであり、政策目標と開催場所との関連づけ、意味づけも開催地選定の考慮要素として重視すべきである。

（３）各論２：開催場所選定の時期

本委員会は、日本外交の重要な資産である太平洋・島サミットプロセスが日本国民の関心を集めていない事実に強い危機意識を持って議論してきた。このプロセスを国民一般に普及させる観点から、上記（２）のとおり地方開催は一定のメリットがあるが、地方開催のメリットを十分に活かすためには、地方自治体を含む関係者が前広に準備するための予算措置等も含む十分な期間が必要である。

現在の開催場所選定期間は、これまで開催まで１年を切った段階で決定してきており、これでは広報展開にも限界があるといわざるを得ない。今後は一案として、当該サミットの終了時あるいは中間年等において、次回開催場所を決定し、十分な準備期間を政府、自治体が設けられるような工夫が必要である。

（４）各論３：開催頻度・中間年

長期的視野にたった政策実現という観点からは、従来の３年毎が理想的なサイクルであるかという点も含めて、今後議論を行っていくことは重要。仮に従来の３年毎の実施を前提にするならば、その間の期間に、目標設定した政策の実現について、中間レビュー会議や経過の検討会議、さらには次回に繋げる周辺プログラム等々を実施すべきである。

（５）広報に関するアイディア

上記（３）のとおり、本委員会では今後の重要な検討課題として、太平洋・島サミットそのもの、また島嶼国に対する関心を高めるための様々な広報についても議論を行った。その全てが第５回太平洋・島サミットに向けて実現できるものではないにしても、政策目標の議論と並行して、島嶼国外交、太平洋・島サミットプロセスの関心を高める努力を日本政府は真剣に検討すべきである。以下、本委員会で示された幾つかのアイディアを記す。

- ・国内の認知度向上の観点から、太平洋・島サミットのキャッチ・フレーズを作るのは効果的である。それを早期に選定して広報に努めるべきである。
- ・「太平洋・島の日」を設定し、島サミットを開催しない年であっても、最低１年に一度はその日に島サミットや関連イベントを実施し、太平洋・島サミットプロセスへの認知度を高める。
- ・島サミット開催と同時期に、ＮＧＯフォーラムなどの周辺イベントを実施することで広報効果を高めるなどの検討もすべきである。

- ・愛知万博の例にならい、「一市町村・一島国」パートナー運動を実施するのも、広報並びに住民参加、自治体の関心を高め、草の根レベルでの交流拡大を図るのに一案。

3. 第5回島サミットにおける具体的協力策

(1) 総論

これまでの協力策を検討するならば、改善点として以下5項目の実行が必要である。

(イ)「インパクト」のある支援実施

総花ではなく、「選択と集中」による支援の焦点の明確化が重要。来る太平洋・島サミットでは、「援助のあり方を変える」との点をアピールすべきである。

ただし、冒頭記したとおり、絶対量、相対的な重み両方の面から、島嶼国支援が過去何年間かで軽視される傾向にあったことも事実である。従って、量的には、全体としては減少傾向を反転させ、我が国が引き続き太平洋島嶼国を重視している姿勢が理解されるように、供与額、ODA全般における島嶼国への援助割合の確保を目指すべきである。

また、青年海外協力隊や、日本のNGO等によるきめ細かい協力は、「顔の見える」支援として太平洋島嶼国においても高い評価を受けており、この分野の強化は重要。さらには、インフラ事業を実施する場合でも、そのインフラを利用する技術支援等を組み合わせた形の支援は、当該事業のインパクトを向上させるものであり、こういった手法の支援を日本政府として強化していくべきである。

(ロ)「スピード感」のある支援実施

日本の支援策は着実ではあるが、対応が遅く、結果として島嶼国の期待に応え切れていない部分がある。小規模でも即時性のある支援策を展開すべきである。

(ハ) 国別の支援と広域課題への対応のバランス

この地域については、他の地域の各国に対する国別援助計画等の策定に比較すれば、従来日本政府として、「国別の援助戦略」が必ずしも明確に示されていなかった。従って、今後、各国の発展段階・国情に応じた支援策や重点の置き方を明確に策定することは重要である。

同時に、国別戦略を前提にしながらも、島嶼地域が共通して有する遠隔性、拡散性、狭隘性などの困難には特別の配慮が必要である。また、環境、防災等、この地域の各国が共通して有する課題に対し、広域協力等を通じての対応も重要であり、我が国援助の重要な柱の一つとすべきである。

(二) 脆弱性への対処

グローバル化の進展に伴い、太平洋島嶼地域は環境や経済の脆弱性という共通の課題を抱えている。更に、島嶼国の中にも、特に脆弱な人々や国々が存在する。ODA大綱さらには日本国憲法前文等に鑑み、島嶼国のもつ脆弱性への対応に支援を集中させるという考え方を明確に示すことは、日本国民に対し分かりやすい支援実施となる。受益国

である島嶼国民の生活の安全保障の向上に役立つ支援は、各国の支持も得られやすいと思われる。

（ホ）官民連携・NGO 連携の強化

小さな島への対応等を考えると、ODAだけで対応出来ない観光、貿易促進などの分野は、民間部門との連携が重要である。脆弱性への対応においては、きめ細かい支援の実施が重要であり、特にNGO／NPOとの連携を推進する。

（２） 支援の焦点

「パシフィックプラン」に対する包括的な対応は引き続き継続しつつも、「選択と集中」の観点から、日本が支援すべき重点分野を考えるならば、喫緊の課題として環境問題、「人間の安全保障」を中心とした島嶼国国民の脆弱性への対応、並びに、より中長期的な課題としての「人づくり」の３点を挙げることができる。重点分野以外でも、島嶼国のニーズや要望がある分野には、然るべく対応をしていくべきである。支援に関わる人々の意識変革も大切である。

（イ）環境・気候変動

太平洋の美しい自然と豊かな海洋資源は、太平洋島嶼国はもとより、同じ海を共有する日本にとっても貴重な地球公共財であり、この地域の環境問題は我が国自身の環境問題に直結している。また、この地域は特に気候変動に対する脆弱性を有する。日本はクールアース・パートナーシップを推進し、気候変動に関する適応、緩和策を具体的かつ早急に実施していくと共に、島嶼国自身も、廃棄物処理、環境教育といった分野など、自ら行動可能な課題への取り組みを強化するよう促していくべきである。

太平洋を共有するイコール・パートナーとして、環境・気候変動問題への対応と太平洋共同体といったヴィジョン策定という考え方を合わせていくことも一つの有益なアプローチである。そのなかで、日本の主導による協議や協力の積み重ねが重要であり、上記１．に述べた環境に特化した足の速い基金の設置が必要である。

（ロ）人間の安全保障

島嶼国はミレニアム開発目標（MDGs）の達成状況が低い国々が多く、特に水、自給農業や教育、保健等の分野における支援の強化が必要。

（ハ）人づくり

人造りは国造りの基本であることは多く語られているところであるが、人口が少ない国々が多いこの地域にとっては、一人一人の人材を如何に育成していくかがその国の発展にとり特に重要。上記１．（４）で包括的な人材育成の重要性について触れたが、人づくり支援、特に日本が実施するきめ細かい人造りは、日本の伝統・文化の普及にもつながる。こうした人づくりにおいては、島嶼国国民と同じ目線にたった全人格的な教育という発想が重要であり、日本が実施してきた青年海外協力隊、シニアボランティア、NGOを通じた人づくりはまさにこうした発想に立ったものである。また、人材育成については、一貫性、継続性のある支援が不可欠である。

日本型の人材育成は大きな成果を上げており、その全てがそれぞれ重要であることはいうをまたないが、敢えて重点を示すとすれば以下のとおり。

- ・ 青年海外協力隊、シニアボランティア等の適材適所への一層の活用を検討すべき。
- ・ 環境等、それぞれの分野の専門家育成、ひいては国造りのための行政専門家、政策アドバイザーは重要である。

なお、太平洋島嶼国では、海外送金が国家経済における重要な収入源になっている現状も踏まえ、人材育成のあり方にも配慮すべきである。

(了)

平成 21 年 3 月 18 日
太平洋島嶼国支援検討委員会 委員一同

太平洋島嶼国支援検討委員会
(第5回太平洋・島サミットのための有識者会合)
委員リスト

小林 泉 大阪学院大学大学院国際学研究科教授（座長）

（以下、五十音順）

草野 厚 慶應義塾大学総合政策学部教授

千野 境子 産経新聞論説委員・特別記者

鴫田 穂積 （株）コスモ総合研究所経済調査部グループ長

中野 良子 （財）オイスカ会長

野田 真里 中部大学国際関係学部准教授