

第7回太平洋・島サミットに向けた有識者会合 提言

序文

日本が1997年から3年ごとに開催している太平洋・島サミット(PALM)は、来年5月には早くも第7回目を迎えることとなった。

この18年間、日本及び太平洋島嶼国(以下「島嶼国」という。)をめぐる国際情勢は変遷し続け、PALMの役割もまた創生期のそれとは大きく変化を遂げた。それでもPALMは、日本と島嶼国相互の信頼関係を着実に維持・発展させ、太平洋における日本の外交的プレゼンスの向上に大きく貢献してきたのである。

そして日本は、島嶼国との良好な関係を一層引き上げる努力を重ねていく必要がある。太平洋をめぐる国際社会にあって、島嶼国の存在感が増大するにつれ、日本以外の国々もまた、島嶼国とのつながり強化を求める行為が顕著になっているからである。これまで積み上げた友好関係の礎が弱体化し、崩壊しないように、状況の変化に応じた切れ目のない努力が求められる理由が、ここにある。

近年、中国による太平洋島嶼国・地域への影響力の拡大、海洋をめぐる諸利権の主張に関する問題等は、従来の太平洋秩序を脅かす方向性にある。ミクロネシア諸国における親日家世代の高齢化に伴う歴史的関係の風化等もまた、対島嶼国外交を進めるに当たって大いに留意すべき課題として浮上してきている。

このように変化する現状に対応するためには、対島嶼国外交やPALM開催の形態を不断に見直し、対島嶼国外交の明確な方針を持って来年のPALM7を開催すべきだと考える。

そのような観点に立って、本有識者会合は、平成26年5月21日、6月9日、9月12日、10月15日、11月26日の5回にわたり、以下のテーマについて議論を行い本提言を作成した。

- (1)太平洋・島サミットの実績の評価
- (2)日本が太平洋島嶼国との関係強化を通じて目指すもの
- (3)第7回太平洋・島サミットにおける重要分野、効果的なODAの活用

(4) 太平洋・島サミット・プロセスの再検討

第7回太平洋・島サミット(PALM7)に向けた検討会合が、早い時期に設置された意義は大きい。議論の中で生まれたアイデアや提言が、すでに始まっていたPALM7の準備・関連事業の中に適宜反映され、実行されたものも少なからずあったからである。

そしてPALM7本番の半年前に提言書の提出が可能になったことを、提言者たる私ども委員は安堵している。ここでの提言が、日本政府の進めるPALM7の実施に当たって広く活用され、サミットの成功に結びつけていただければ、望外の喜となる。

提 言

1 新たな対島嶼国外交方針の提示と見直し

安倍晋三総理の「地球儀を俯瞰する外交」は、本年7月にニュージーランド(NZ)、豪州、パプアニューギニア(PNG)の3カ国訪問を実現した。日本の総理による島嶼国訪問は、1985年の中曽根康弘総理によるPNG及びフィジー訪問以来、29年ぶりのことである。

この安倍総理による大洋州訪問は、日本国内における島嶼国への関心を改めて高めるとともに、島嶼国における日本の存在感、日本への期待を更に強くする契機となった。このような環境の中でPALM7を開催することは、非常に時宜を得たものである。日本はこの好機を利用し、新たな対島嶼国外交の方針を示し、島嶼国との関係を更に深化させるという強い意志を表明すべきである。

(1) 海洋国家としての太平洋・島サミット

「海洋国家としての発展」を目指す安倍総理の政府方針に沿って、太平洋を共有する日本と島嶼国との関係強化の重要性を説き、PALMがその出発点であることを確認する機会とする意義は大きい。よって総理はPALMの場で、海洋資源の開発、海洋の共同利用、島嶼部の安全保障等に関する日本の対海洋姿勢を明確に示すべきである。

(2) 太平洋・島サミットの将来展望

PALMを今後も3年に1度の単発行事として実施継続していくのか、将来に向けて島嶼国との連携を一層強化するために恒常的な地域協議体の設立を目指すのか？7回の実績を踏まえて、日本政府が描くPALMの将来ビジョンに関する安倍総理の政策方針を表明すべきである。

将来への展望を示さぬまま、次回以降もPALMを続けていくと、島嶼国のPALM参加の動機が曖昧になり、援助額(ODA)の大小だけを気にする援助分配会議になりかねない。これでは、いずれ日本の求心力が低下する恐れがある。

(3) 対PIF外交の再検討

日本は、太平洋諸島フォーラム(PIF)を対島嶼国外交の重要な対象の一つとして捉えてきた。しかし、近年は、「PIFという組織下で統合される島嶼諸国」という構図が崩れつつある。例えば、PIF設立の提唱国であったフィジーは、新たに太平洋諸島開発フォーラム(PIDF)という豪州・NZを除外した島嶼国だけの国際組織を設立し、現時点ではPIFへの復帰意思を示していない。そ

れゆえ日本は、これら地域の動向を慎重に見極めながら、PIFを始めとする地域国際組織との関係性を作り出していかねばならない。

ここで提言した3項目は、日本の対島嶼国外交を具現化するPALMに直接関連するので、次項の「PALMプロセス」においても言及していきたい。

2 PALMプロセス

(1)開催地・開催頻度

- (ア) PALMの日本開催には、①日本主導による会合であることを印象付けるのみならず、先進技術や伝統文化といった日本の誇るべき資産や魅力を島嶼国首脳に直接見ってもらうことにより、日本との関係強化のメリットをアピールすることができる、②島嶼国の存在及び太平洋地域外交の重要性を日本国民に知らしめる等の意義が存在する。これらを踏まえれば、PALMは原則として日本で開催するべきであろう。
- (イ) しかし、島嶼国の一部から、PALMの開催地に立候補する国が出ている。これは、援助する側と援助される側という従来の日・島嶼国関係に対する島嶼国側のスタンスが変わってきたことを意味するものであり、歓迎すべきである。
- (ウ) それゆえに、PALM本体の島嶼国開催について条件が整わなかったとしても、中間閣僚会合を島嶼国で行うことは検討に値するであろう。
また、PALMという機会だけでなく、日本の総理や外務大臣が定期的に島嶼国を訪問する仕組みを考えることも重要であろう。
- (エ) PALM開催の基本形式を今後も維持するのであれば、現行の3年ごとの首脳会合、その中間年の閣僚会合の間隔は妥当であると思われる。
- (オ) 次期開催地の決定は、開催地となる地方公共団体の予算作成プロセスとの関係上、PALM開催翌年の夏までに行うことが望ましい。

(2)共同議長

PALM2以降、議長は日本とサミット開催時のPIF議長国が共同で務めることが慣例となった。しかし、PALM6においてはNZがPIF議長国であったため、島嶼国のクック諸島が代わって共同議長を務めた。また、次回のPALM7では、パラオが2回目の共同議長になる予定である。よってこの慣例を継続した場合、共同議長を2回以上も務める国がある一方で、一度も共同議長にならない国が出る可能性がある。

よって、第8回以降のPALMの共同議長は、①島嶼国に限定し、さらに、②過去に共同議長を務めた国を除いて選出する、というルールを策定する必要がある。

(3) 豪・NZの位置付けと米国の参加

(ア) 日本が主催するPALMは、「日本と島嶼国の首脳が協議する場」を想定して実施されてきたが、PIF加盟諸国を招待対象国としたために、第1回から島嶼国ではない豪州・NZが参加した。これについては、島嶼国側に様々な意見があることは事実である。しかし、豪州・NZは日本にとって重要な国であるばかりか、島嶼国に対する支援を日本が効果的に実施するためにも、両国との協力が必要である。

そのためPALMにおいては、豪州・NZを島嶼国と同列に扱うのではなく、日本と協力して島嶼国を支援する開発パートナーであるという、PALMにおける豪州・NZの位置付けを明確に表明し、豪州・NZの参加が、島嶼国側にとってもメリットがある点を丁寧に説明して理解を求めるべきである。

(イ) 前回のPALM6において、米国をオブザーバーとして招待したことは、会合への国民の関心度を高めたが、島嶼国側の評判は必ずしも良くなかった。しかしその原因は、米国を招待した日本の意図が島嶼国側に十分に伝わっていなかったからである。

PALMにおいて、豪州・NZの参加が一定の意義を有するのと同様に、米国がPALMに参加することには意義がある。よって、PALM7に米国を再び招待する場合は、日本の意図を島嶼国側へ十分に説明して、理解を得ることが重要である。

(ウ) PALM本体は、あくまでも日本と島嶼国との対話の場であるとの位置付けを明確化しつつ、日本・豪州・NZに米国を加えた援助国間の協議を分科会的に実施することも一案である。また、アジア開発銀行(ADB)やUNDP等の国連機関を分科会に招聘することもPALMの実質的な付加価値を高めるものと思われる。

(4) PIFへの加盟問題

昨年10月の第2回中間閣僚会合において、日本のPIF加盟の可能性の検討を含め、日本のPIFへの関与強化を検討することが勧告された。日本のPIF加盟については、PIF加盟諸国の立場は一致していないと承知している。また、本年8月のPIF域外国対話に参加した日本政府代表は、「PIF諸国との関係強化に努める」と発言したものの、PIF加盟に関しては一切言及しなかった。

(ア) 日本政府は、PIF加盟問題について、日本の現状での意思を表明しないまま成り行きに任せておくべきではない。少なくとも日本支持を表明して、PIF諸国内で活動してくれた島嶼国に対しては、日本の現状方針を明確に伝えるべきである。

(イ) 日本のPIF加盟問題について、本有識者会合では、以下の二つの見解が出された。

<加盟反対意見>

日本が PIFに正式メンバーとして加盟するメリットはない。また、このところPIDFといった第二の地域国際組織の出現やメラネシア・スピアヘッド・グループなどのサブリージョナルな地域国際組織の台頭が見られるので、これら組織の将来動向を見極めることなくPIFにこだわると、これまで実績を重ねてきた日本の対島嶼国外交に傷がつく危険性もある。

<条件付賛成>

太平洋国家を自認する日本が、PIF加盟国になって島嶼国と同じ立場で地域問題を考えるという日本の外交方針の変更も、選択肢としてあっていい。その観点からすれば、日本のPIF加盟にも一定の意義がある。

ただし、その場合は、現在のPALMとの整合性やPIF年次総会に総理が参加できるか否か等の諸問題を十分に検討した上で、事を進めるべきである。

(5) 今後のPALMのあり方

(ア) PALMとPIFの関係

PALMとPIFの関係性は、日本のPIF加盟問題に直結するが、本項では現状を前提にして提言したい。

日本の対島嶼国外交は、PIFという既存の枠組みを活用して行うのが合理的だとの考え方に基づいていた。そのため第1回から、島嶼国と共に豪州やNZ、更にPIF事務局が継続的にPALMに参加している。

年々、日本と島嶼国の関係が発展し、二国間ベースや他の枠組みを通じた協力が増えていくにつれ、日本の対島嶼国外交におけるPIFの役割も変化してきている。さらにPIDFのような第二の地域国際組織も出現した。

このような現状を踏まえると、PALMとPIFとの関係を見直す時期に来ているのではないかと考える。

(参考) PALM1からPALM5までは、正式には、日・太平洋諸島フォーラム(PIF)首脳会議(第1回は、日・南太平洋フォーラム(PIFの前身)首脳会議)という名称であったが、前回サミットにおいて、それまで通称として使用していた「太平洋・島サミット」を正式名称に採用した。

(イ) 今後のPALMのあり方

PALMも第7回を迎えると、マンネリ化のおそれは否めない。中国、韓国、フランス等が類似の会合を開催し、島嶼国への援助を強化していく中、これら類似の会合との差別化を図り、PAL

Mの意義を改めて見いだすためには、今後のPALMのあり方を真剣に検討する必要がある、また、そのような時期に来ているのではないか。

- (a) PALMを3年に1度の単発的な首脳会合という位置付けから、「日本・島嶼国首脳会合」という枠組みとして、その存在を念頭に置いておくべきであろう。PALMという枠組みを前提とするならば、その一環として、3年に1度の定例会合以外に首脳や閣僚レベルが意見を交わす場があってもよい。また、相互の国会議員レベルでの交流も検討されるべきであろう。

その意味で、本年9月の国連総会の場を活用して行われた日本・太平洋島嶼国首脳会合は、非常によい試みであった。また、島嶼各国や島嶼諸国全体を対象にした友好議員連盟が出来つつあるのも良い方向性である。

- (b) PALMを8回以降も継続的に開催していくことを念頭に置くのであれば、マンネリ感、惰性感を脱却するために、日本と島嶼国が共に目指すべきPALMとしての「将来のゴールの設定」を視野に入れて検討してみる価値は大きい。

3 対島嶼国協力の重点分野と支援のあり方

(1) 重点分野

PALM6では、①自然災害への対応、②環境・気候変動、③持続可能な開発と人間の安全保障、④人的交流、⑤海洋問題という協力の5本柱を策定した。これらの課題への対応は引き続き重要だが、特にPALM7においては、以下の分野に重点を置くべきと考える。

(ア) 防災・気候変動

島嶼国にとって、気候変動による影響や自然災害に対する脆弱性の克服は最重要課題であり、引き続き支援が必要である。特に近年は、気候変動の影響により引き起こされている自然災害が増えていると言われており、両者は切り離せない問題である。

また、東日本大震災の被災地である福島県いわき市においてPALM7が開催されることに鑑み、防災については日本が得た教訓も踏まえて、特に意味のある形で取り上げることが望ましい。

- (a) 日本の防災・復興政策及びアベノミクスを、島嶼国の持続可能な開発と質の高い成長に貢献させるという観点から、島嶼国において依然として重要な課題である社会・経済インフラ整備においては、自然災害への強靱性に配慮した支援を実施することが好ましい。
- (b) 例えば、日本が長年にわたり援助を積み上げてきた実績を踏まえ、過去に支援したプロジェクトに自然災害への強靱性を備えたりリハビリテーションを実施することも一案。こう

した支援のあり方は、他のドナー国の支援とは一線を画した日本独自の方式であり、各国から評価される支援プログラムになり得る可能性大である。

- (c) また、島嶼国の地理的特性に鑑み、地域全体を面として捉えた広域協力を展開していくことも重要であろう。

(イ) 人的交流・人材育成

従来からの親日家世代の高齢化が進み、地域を取り巻く情勢が刻々と変化する中、将来にわたって島嶼国との信頼関係を維持・発展させるためには、若い世代を新たな親日派・知日派として育成することが急務であろう。

また、島嶼国の自立的かつ持続的な質の高い成長を促すためには、それを支える人材の育成が必須となる。人材育成は、日本が培ってきた知見や優れた技術を生かすことができる支援であり、近年増加している中国を始めとする他国からの支援との差別化を図るという点からも有効と考える。

以上の観点による人材育成の重要性は、これまでも様々な機会に指摘されてきたが、実行に至らないことも少なくない。具体的には、以下のような事業が重要であると考えられる。

- (a) ①将来を担う行政官の長期研修(この研修では、例えば2年間の大学での研修の他、インターンシップ等で地方自治体において1年程度の研修を行えば、地方自治体との連携強化を図ることもできる。)
- ②島嶼国からの留学生枠の設定
- ③大学等の機関を通じた研究者の派遣、交流等の相互訪問機会の拡大
- ④民間招聘拡大のための支援
- ⑤日本貿易振興機構(JETRO)等の関係機関とも連携した経済関係拡大を目指した交流支援

以上の実施が重要と思われるが、これらが一過性事業にならないための枠組み作りも検討すべきである。

- (b) 島嶼国では、行政・法整備など、グットガバナンスのための知識・人材が不足している。これらを支援するために、日本の地方自治体と島嶼国の関係作りに、政府も積極的に支援していくべきである。
- (c) 島嶼国からの招聘に関しては、従来は「日本の現状理解」という一義的観点からの事業実施であった。しかし、イコール・パートナーシップという観点に立てば、招聘者の側が、各国の文化を日本で紹介する機会を提供することも意義がある。
- そのため、日本で開催される太平洋関係のイベントに、人物交流の一環として各国の民族芸能グループを招聘するといった文化交流事業も重要である。

(ウ) 海洋問題

本年のPIF総会においても、海洋が主要テーマとして取り上げられた。近年、漁業資源の乱獲や違法・無報告・無規制(IUU)漁業が問題視されており、この地域の漁業資源に依存している日本としても優先的に取り組むべき課題と考える。

また日本は、海洋国家として、地域の海洋秩序の維持に貢献すべきである。行政管理や法的不備の多い島嶼国に、海洋管理や海洋利用に関する法整備等の分野の専門家を派遣するなどの協力は重要である。本分野における島嶼国との協力関係を強化することは、彼らの海洋管理体制能力を向上させるだけでなく、日本の海洋政策に対する島嶼国の理解を得ることにもつながると思われるからである。

(エ) 経済交流

ほぼすべての島嶼国首脳が望んでいるのは、自国の経済・産業の開発である。よって、実際の経済活動の担い手である民間企業との接触を求めている。そこで、政府はPALMの機会を捉えて、日本の経済・産業界と島嶼国首脳らとの交流機会を作ることが重要である。PALM6では、島嶼国首脳と経済界首脳との会合が実現し、好評を得たが、政府によるこうした質の高い成長に資する支援事業は今後とも重要となろう。JETRO等の関連団体の協力を得て、PALM7でも同様の会合を設けることが望ましい。

また、島嶼国の貿易・投資・観光の促進を目指して東京に設置された太平洋諸島センター(PI C)とJETROを恒常的に活用して、ビジネス・経済人交流事業の促進に努めるべきである。

さらに、PALM6を受け、沖縄と島嶼国との技術協力における連携強化についても、徐々に成果を上げつつあり、民間企業連携支援として、今後も継続していくべきである。

(2) 支援のあり方

PALM4において、今後3年間の支援総額を表明する形をとるようになって以降、それが島嶼国側の最大の関心事項となっていることは否めない。このような状況は、本来のPALMの趣旨とは異なるもので、このような状況が続くことは、日・島嶼国関係にとって必ずしも良しとしない。

支援の打ち出し方については、新たな対島嶼国外交の方針も踏まえた上で、見直しが必要と考える。特に、今後は、日本が得意とする人材育成等の分野での知見を生かしつつ、支援の質的向上を図ることに力点を置いて、「日本の顔の見える」支援事業を展開していくことが必要と考える。

また、具体的な案件形成は、対象国・地域の実情を把握し、実現可能性や裨益効果を十分に検討した上で引き続き実施することが重要である。

さらに、日本からの一方的な支援の表明にとどまることなく、島嶼国側からも何らかのコミットメントを表明してもらうなど、PALMは、イコール・パートナーシップに基づいたプロセスであることを明確にすべきである。そのためにも、中間閣僚会合などを実質的な協議の場として活用すべきである。

4 その他

(1)戦後70周年

太平洋地域は、先の大戦の激戦地であり、島嶼国には、現在でも多くの御遺骨が残っている。戦後70周年という区切りの年に行われるPALM7においては、戦没者遺骨収容の迅速化に向けた島嶼国との協力について意味のある形で取り上げることが望ましい。

また、戦後70周年というテーマを取り上げることで、PALMに対する国民の関心を促す効果もある。

10年ごとの戦後周年と3年に一度のPALMが重なるのは、30年に一度であり、その次は戦後100周年になる。これらを念頭に入れ、PALM7が将来につながる記念事業となることが望まれる。

(2)フィジーの参加

本年9月に総選挙が実施されたフィジーについては、PALM7に首相の出席を確保することに大きな意義がある。フィジーがPIFへ復帰するか否か、現状では不透明な状況だが、PIFへの復帰いかににかかわらず、フィジー首相のPALM7への参加を実現させるべきである。フィジー首相が出席すれば、PALMは「日本とPIF諸国首脳会議」ではなく、「日本と島嶼国の首脳会議」であることを名実共に示す機会にもなろう。

(参考)2006年12月に軍事クーデターが発生したフィジーについては、PALM5(2009年)には首相を招待せず、在京大使が出席した。PALM6(2012年)には首相ではなく、外相を招待したが出席を得られず、在京大使も出席しなかった。

(3)開催地の人々とのふれあい

PALM6で沖縄県が主催した「高校生サミット」では、日本と島嶼国の高校生が環境をテーマに議論し、首脳に提言を提出した。高校生サミットの開催は、開催地の自治体が島嶼国との交流に積極的に関与するとともに、参加高校生同士の相互理解や友好関係を深める良い機会となった。このように、開催地の自治体や若い世代によるPALMへの関与は意義のあるものであり、福島県やいわき市と相談し、地域の人々が島嶼国とふれあうイベントをPALM7においても開催することが望ましい。

(4)広報

日本におけるPALMの開催は、一般的にあまり馴染みのない島嶼国について、国民に広く知らしめるとともに、日本の対島嶼国外交についての国民的理解を促すきっかけとなる。来年5月のPALM7に向け、福島県やいわき市、企業、NGO、メディア等とも連携し、国内広報を積極的に行うべきである。

- (ア) PALM7が福島県いわき市で開催されるので、PALM6に続き、同市に所在するスパリゾートハワイアンズのフラガールに広報親善大使に就任してもらい、PALM7の広報活動を行ってもらうことは、被災地の復興をアピールするという観点からも意義があると考えられる。
- (イ) PALMの地方開催意義の一つには、開催自治体及び住民の広い関心や支持を促すことがある。昨年10月の第2回中間閣僚会合では、PALM7において「いわき太平洋・島サミット2015」の名称を用いることを表明した経緯はあるが、開催自治体及び住民のより広い関心や支持を促すためには、PALM7の通称には「いわき」だけでなく、「ふくしま」にも言及することを再検討すべきである。
- (ウ) インターネット上には、「福島県には、未だ放射能汚染の危険性がある。よって、いわき市で開催されるPALM7に参加するには危険が伴う」といった記述が見られた。日本政府は、こうした風評があることを認識し、島嶼国首脳がこのような風評に影響されないよう、機会あるごとに、いわき市の安全性をアピールすることが重要である。

(了)