

第8回太平洋・島サミットの評価と今後の太平洋諸島外交の課題

1.はじめに

本年5月18日、19日に福島県いわき市で第8回太平洋・島サミット(PALM8)が開催された。その前後には、南北朝鮮や米朝の首脳会談があり、北朝鮮をめぐる国際情勢ばかりがメディアで注目され、PALM8の報道は、その一部として扱われる程度だった。そのため、これまでと比べて、PALM8の内容自体への注目度は低かったとの印象は否めない。普段から島嶼国に注目する学識経験者やビジネス関係者からも、6月になってから「確か今年は3年に一度の島サミットの年だが、いつ開催されるのですか」と皮肉めいた質問を受けたほどだ。

とはいえ、今後3年にわたる協力関係を話し合う、日本の太平洋諸島外交には欠かせない重要なイベントであることに変わりない。そこで本稿では、昨年1月の中間閣僚会合以降のPALM8に向けた動きを整理し、関係者から聞き取った評価と課題をまとめてみたい。

2.中間閣僚会合からPALM8へ

—準備をめぐる国内外の動向—

2017年1月に第3回の中間閣僚会合が開催された。同会合ではPALM7の宣言文のレビューならびに実績状況の説明、さらにPALM8の開催地が福島県いわき市に決定したことを発表した。

このところ太平洋島嶼地域において討議の的となっていたのは、太平洋諸島フォーラム(PIF)における仏領2地域、すなわちニューカレドニアと仏領ポリネシアの加盟問題である。独立国で構成されてきたPIFに、非独立地域が参加することは、PIF加盟国外でも議論になった。日本でも、日本政府が両地域をPALM8に招聘するかどうかで注目された。

この問題に関しては、7月以降に開催されたPALM8に関する有識者会合でも議論となった。最終的には政府の判断にゆだねられたものの、大方の委員の意見では2地域の招聘には否定的だったとされる。外交権のない両地域がPALM8に参加することによる外交実践上のデメリットが理由であろう。また有識者会合では、日本政府が近年強く主張している「自由で開かれたインド太平洋戦略」についても触れ、同戦略の中で太平洋島嶼地域の立ち位置がどこにあるのかを明確に示すべきだと指摘した。これらの考えは提言書にまとめられ、1月に外務大臣に提出された。

黒崎 岳大
(東海大学講師)

3月15日には、東京で高級実務者会合(SOM)が実施された。SOMは、首脳会合での議題について各国の外務次官レベルが議論する場である。ただし、今回のSOMで印象的だったのは、前年の中間閣僚会議同様、PIF事務局が各国のまとめ役として積極的に議論に介入し、日本政府との窓口としての役割を担っていたことである。この動きに対して、批判的な姿勢を示す島嶼国政府担当者もいた。しかし、参加国間の調整という煩雑な作業を一手に請け負ってくれる、都合のいいカウンターパートとして、日本政府は認識していたようである。

今回PIF事務局の意向が強く反映されたのが、仏領2地域の招聘問題である。有識者会合では否定的な意見が強かったにもかかわらず、日本政府が両地域の招聘に踏み切ったのは、PIF事務局からの強い要望に抗しきれなかったからだろう。この結果、ホスト国である日本を加えた過去最大19カ国・地域によって、「繁栄し自由で開かれた太平洋に向けたパートナーシップ」というキャッチフレーズの下に、PALM8が開催されたのである。

PALM8は、細かな問題は幾つかあったものの、全体としては順調に進んだ。2度目となる安倍総理と、過去8回全ての島サミットに参加してきたトウイラエバ首相が共同議長だったことも会合を安定させた。トンガとニウエを除き全ての島嶼国首脳が参加したことも喜ばしい。(参加者リストは末表を参照)。

会合では、日本政府より(1)自由で開かれた持続可能な海洋、(2)持続可能な発展、(3)人的交流・往来の活性化の3分野を中心に、島嶼国のニーズを踏まえながら開発の協力をしていく旨の表明がなされた。特に海洋における法の支配的重要性が指摘され、水産資源をめぐる問題や海上保安分野での協力について議論された。ただし、過去のサミットとは異なり、日本の経済支援に関する具体的な金額は示されなかった。

一方、国際場における協力については、これまで以上に踏み込んだ議論がなされた。とりわけ、首脳宣言では初めて北朝鮮問題が取り上げられ、南北首脳会談で合意された「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言文」を歓迎する一方、国連安保理決議に従った具体的な行動を即時に取るよう強く要請し、国連安保理決議を完全に履行し、また執行することを含め、北朝鮮に対する圧力をかけ続けていくことで一致した。特に、日本政府は「瀕取り」を含む北朝鮮による制裁回避戦術に対

して深刻な懸念を表明し、北朝鮮関連船舶の船舶登録の解除を含めた関連国連安保理決議に従った努力を加速させる必要性を強調した。以上の点を踏まえて、18日に首脳宣言が採択され、PALM8は幕を閉じた。

3.PALM8をめぐる評価と課題

PALM8を終えて、筆者の下に徐々に各国や関係者から今回のサミットについての率直な意見が接続し始めている。ここでは主だった意見を提示しつつ、PALM8の評価と課題について指摘していきたい。

まず評価すべきは、「自由で開かれたインド太平洋戦略」や、北朝鮮問題など、日本政府が太平洋・島サミットの場を太平洋諸島の枠組みを超えて、広く国際問題を議論する場に昇華させようと意図した姿勢である。従来は、日本と地域の問題を中心に議論が行われてきた。もちろん、同地域には気候変動問題や防災対策、労働者の移動などグローバル化に伴う問題が多く顕在化していた。ただし、こうした問題に関しても、どちらかと言えば地域の課題に落とし込むことで議論がなされ、太平洋諸島という地域の文脈の中での議論に終止していた。この意味では、太平洋・島サミットをグローバル社会における重要な国際会議として位置づけた日本政府の姿勢に、一定の評価を与えてよいと思われる。

また、首脳会合とは別に、有機的に結びつけた幾つかの関連会合が開催された点も注目すべきである。PALM5以降、全参加島嶼国首脳と総理との間の二国間会談が恒例となった。限られた時間だが、経済協力などに関して首脳がバイで話し合える貴重な機会として各國首脳は重要視している。今回はこれに加えて、北岡JICA理事長、笹川日本財團会長との(台湾承認国を中心とした)バイ会談も実現した。このことにより、日本のODA実施機関のトップと、アジア最大の財團の会長との会合がPALM8との一体化の中で実現したことは極めて意味深い。また17日には、太平洋協会・JETRO・太平洋諸島センター(PIC)の共催で「日本・太平洋島嶼国経済フォーラム」が実施され、日本財界のリーダーと各国首脳間で意見交換が行われた。さらには、太平洋諸島友好議員連盟主催の意見交換会もあった。サミット終了後には議員団から政府に対し、同地域への交流促進に向けた注文が増加しているようだ。このように日本が、政財官民のオールジャパンで太平洋諸島の問題に取り組む姿勢を示すことができたのが、PALM8における最大の収穫だったと言えるだろう。

さらに、首脳宣言でも指摘された、サブリージョナル・グループとの関係重視も重要である。近年の太平洋

島嶼地域では、メラネシア、ポリネシア、ミクロネシアにサブリージョナル・グループが結成され、それぞれの地域ごとの問題をグループ内で議論する機会が作られてきた。このような太平洋諸島をめぐる国際秩序の変容に対応する形で、従来とは別の交渉ルートを作る姿勢が示された点も大きな成果の一つだろう。本年1月にバヌアツに大使館を開設したのも具体的な動きの一つだ。同国にはメラネシアのサブリージョナル組織「メラネシア・スピアヘッド・グループ」の本部が設置されているのである。また6月のポリネシア・リーダーズ・グループ会合には大村ツバル大使(フィジー駐在)が開発パートナーとして初めて参加し、安倍総理からのメッセージを読み上げた。このようにサブリージョナル・グループを重視する姿勢は、今後の太平洋島嶼外交の新たな戦略という点からも評価したい。

一方、課題として残された点もいくつかある。一つは、PALM8で議論するテーマについて、日本政府からの提示が遅く、島嶼国側で十分に推敲する時間がなかったこと。事後に、いくつかの島嶼国幹部や在京大使館員と話し合う機会があったが、どの国からも不満が強く示された。PIF事務局を通じて、1週間以内に回答するように要求されたため、政府内で決裁を回す時間もなく、ほぼ担当官レベルで回答せざるを得なかったというのだ。また日本国大使館が設置されている国では、大使や大使館員が首脳や外務大臣に直接説明する努力もなされたが、その際、外務本省と在外公館との間で綿密な打ち合わせがなかったケースもみられた。その結果、ある国からは「今回の島サミットは、太平洋諸島地域よりも、北朝鮮などアジアや欧米の問題ばかりに目が向けられた」という間違ったメッセージが伝わったこともあったようだ。こうした事態に対処するためにも、日本政府は在外公館を通じて、PALM8に関する島嶼国側の率直な評価を確認するべきであろう。

国内におけるPALM8をめぐる広報啓蒙活動の低调さは、過去と比較しても低いものとなった。とりわけ東京での報道は極めて限定的で、多くのメディアは北朝鮮問題を語るための理由付け程度の扱いだった。また、今回は、PICが東京で実施した「パシフィック・フェスタ」のような物品販売や啓蒙イベントが皆無で、一般の人々が太平洋・島サミットの機会に太平洋諸島への関心を抱く場がなかった。結果として、全体的に盛り上がりに欠けたという印象は拭えない。もちろんこれまででも、G7サミットやTICADなど、他の国際会議と比較して国民の認知度は低く、広報啓蒙活動に努めるべきだと指摘してきた。これらの会議と比べて、予算規模などの違い

は明らかだが、とはいっても、同サミットが日本政府単独主催の重要なイベントであることを考えれば、これまでのような広報活動では、いささかの疑問を呈さざるを得ない。以前はラジオやテレビの番組に外務省担当部局の幹部が参加し、太平洋・島サミットの意義について広報したことがあった。これらと比べて、今回は決して十分な努力がなされたとは言えないだろう。

さらに、これは課題というよりは、日本政府の今後の姿勢に関するコメントだが、今回初めて正式参加した2つのフランス領土に対する今後の外交的関与の仕方については、慎重な検討が必要だろう。既述の通り、両地域の招聘には国内でも批判的な意見が多かった。ただし、一旦両地域を招聘した限り、この選択を後になって撤回するような事態は決して避けなければならない。第6回の際に米国を招待しながら、第7回では招かず、それ以降参加したことさえ忘れ去られたような状況になった。こうした事態は、外交の一貫性を考える上で決して望ましくない。仮令2地域の招聘を選択したことの重みを十分に認識し、両地域との外交やビジネスなどでの協力の在り方なども、外務省組織令の見直しや関係機関との協議などを含めて、十分に対応できる形にしていくべきであろう。

4. 第9回太平洋・島サミット（PALM9）に向けて

以上のように、PALM8は、幾つかの反省課題があつたものの、サブ・ロジ両面において大きな混乱もなく成功裏に終了したといえるだろう。これは政府関係者による国際会議に対する実行能力の高さとともに、2度目の開催地となった福島県及びいわき市側の努力も大きかったと思う。

しかし、無事の終了でホットしたのもつかの間、次回に向けた3年間には、重要イベントが次々に待ち構えている。来年後半には日本でラグビーワールドカップがあり、多くのPIFメンバー国のチームが活躍するだろう。2年後は、東京オリンピックだ。日本が、世界にその存在を示す重要な3年間になることは間違いない。

島嶼国側にも大きな動きがある。11月にはパプアニューギニアで太平洋諸島初のAPEC会合が開催され、アジア太平洋地域の首脳たちが首都ポートモレスビーに集合する。日本からも安倍総理をはじめ、政財界から多くの関係者が同国を訪問するだろう。本年7月には9年ぶりに日本・フィジー間の直行便が再開された。9月には、ニューギニア航空による日本からミクロネシア連邦チューク州への乗り入れも決定した。このように日本と太平洋島嶼国との間の交通面でのインフラも徐々に拡

大しつつあり、人的交流も活発化するだろう。

他方、島嶼国の内政面には、不安定要因も少なからずある。本年後半には、バイニマラマ首相の下で政治や経済の改革を進めてきたフィジーで総選挙があり、独立をめぐる賛否が分かれるニューカレドニアの住民投票も予定されている。これらの結果が今後の太平洋島嶼地域に与える影響は、少なくない。さらには、米国との自由連合協定下での経済支援終了時期が2023年に迫る中で、来年以降ミクロネシア3国での総選挙も逐次実施される。このように、太平洋諸島全体にとっても激動の3年間が予想されるのである。

日本としては従来の友好関係に胡坐をかき、現状維持の姿勢に終止しては、着実に力を伸ばしているアジア諸国や旧宗主国であった欧米の国々の勢いの前で、後塵を拝することになりかねない。この3年間で日本は太平洋島嶼国との間にどのような中長期的な観点からの協力関係を構築することができるのか。2019年後半にはPALM9に向けた第4回中間閣僚会合の開催も予定されている。首脳宣言では、太平洋島嶼国での開催を検討すると述べられている。自信をつけてきた島嶼国との間で、眞の意味での「イコール・パートナーシップ」の結実が、日本に今求められることなのかもしれない。島嶼各国の政治状況とともに、日本が島嶼国地域にどのような形での新たな外交上のメッセージを届けていくのか、注目していきたい。

表：第8回太平洋島サミットPIF側首席代表者リスト
(プロトコル順)

国・地域・機関名	代表名
サモア独立国	トウイラエバ首相兼外務貿易大臣（共同議長）
パラオ共和国	レメンゲサウ大統領
ナウル共和国	ワンガ大統領兼外務・貿易大臣
ミクロネシア連邦	クリスチャン大統領
マーシャル諸島共和国	ハイネ大統領
キリバス共和国	マーマウ大統領兼外務・移民大臣
フィジー共和国	バイニマラマ首相兼外務大臣
クック諸島	プナ首相兼外務・移民大臣
パプアニューギニア独立国	オニール首相
ツバル	ソボアンガ首相兼公共事業・インフラ大臣
バヌアツ共和国	サルワイ首相
ソロモン諸島	ホウウェニプウェラ首相
ニューカレドニア	ジェルマン大統領
ニウエ	シベリ首相代行及びインフラ大臣
ニュージーランド	ピーターズ副首相兼外務大臣
トンガ王国	シカ副首相兼社会基盤・観光大臣
オーストラリア連邦	フィエラヴァンティ＝ウェルズ国際開発・太平洋大臣
仮領ポリネシア	マーマトゥアアイアフタブ仮領ポリネシア文化、環境、手工業、エネルギー大臣、言語促進、コミュニケーション担当大臣
太平洋諸島フォーラム（PIF）	テイラー事務局長