

太平洋諸島フォーラムの変容と太平洋・島サミットの行方

－第3回中間閣僚会合での議論を中心に－

客員研究員 黒崎岳大

1. 第3回中間閣僚会合の開催

2017年1月17日、外務省飯倉公館にて太平洋・島サミット（PALM）第3回中間閣僚会合が開催された。中間閣僚会合とは、3年おきに開催されるPALMのちょうど中間時を目的に外務大臣級の閣僚を招へいして行われる会合である。今回の会合では、一年半前に開催された第7回太平洋・島サミット（PALM7）で採択された宣言をレビューし、同会合時点での実績状況について説明するとともに、次回のPALMに向けて開催日時や開催地の決定などが発表される。とりわけ、開催地の発表については、次回開催に向けて当該自治体の準備が本格的に開始されるという意味で、極めて重要なイベントと言えるだろう。

3回目の中間閣僚会合となった今回は、日本側は岸田外務大臣が、また太平洋島嶼国側は2016年9月から1年間、太平洋諸島フォーラム（PIF）の議長国を務めるミクロネシア連邦（FSM）のローリン・ロバート外務大臣が、共同議長を務めた。岸田外相は、前回に引き続き2回目。また、外務省内で太平洋諸島を担当し、2016年9月にはFSMの首都ポンペイで開催されたPIF年次会合にも日本代表で参加した小田原潔外務大臣政務官も帯同するなど、政務レベルでは十分に力が入れていた。他方、ロバート外相も太平洋諸島でも指折りのベテラン閣僚である。また、彼は在京FSM大使館での勤務経験もあることから、日本側との外交交渉や会議の進め方も十分理解しており、共同議長として最もふさわしい人物であった。各国の首席代表者も、ナウル共和国のワンガ大統領をはじめ、クック諸島のプナ首相、そして次回第8回太平洋・島サミット（PALM8）で共同議長を務めることが予定されるサモアのトゥイラエパ首相も参加、過去2回の中間閣僚会合と比較しても遜色ない豪華な顔ぶれとなった（各国の代表名のリストを本稿末に参考資料として掲載）。

会合は、飯倉公館での昼食会に始まり、2つのセッションが行われた。最後には各国首席代表が共同代表を囲む形での記者会見となった。会合内容は、PALM7のフォローアップに加え、国際場裡での協力や自立的かつ持続的な発展、海洋に関する諸課題、PALM8に向けた方向性に焦点が当てられ、最後に議長総括が採択された。約半日という短い会合であったが、各国の代表が一堂に会

し、日本と太平洋島嶼国間での協力関係について互いに意見を交わしたという意味で、PALMと並び極めて貴重な外交イベントになったといえるだろう。

2. 太平洋島嶼国とフォーラム島嶼国

さて、この中間閣僚会議で発表された議長総括に関して、筆者は今回一つの言葉に注目した。すなわち、PALMにおいて議題の中心となる日本のカウンターパートとなる太平洋諸島の独立国を指す言葉である。通常ならば「太平洋島嶼（諸島）国」、英語ならば「Pacific Island Country /Countries (PICs)」とするのが適切であろう。しかし、過去のPALMの首脳宣言や中間閣僚会合の議長総括を読むと、PICsではなく、「Forum Island Country/Countries(FICs)」が主として使われてきた。日本語訳するならば「(太平洋諸島)フォーラム島嶼国」となるであろう。ここで疑問がわく、何故日本政府はこれまで耳慣れたPICsではなく、敢えてFICsという馴染みのない言葉を使ってきたのであろう。

この問いを考える上で重要な鍵となるのが、日本による太平洋島嶼国をめぐる国家承認という問題である。とりわけPIF加盟国であるクック諸島とニウエの国家承認問題であった。2011年までクック諸島とニウエに対し、日本は国家承認を行っていなかった。日本は、ニュージーランド（NZ）の保護領・地域として扱っていたからだ。

日本は1997年に太平洋・島サミットを開催するに際し、PIFをカウンターパートとして捉えていた。実際に第一回の会合では「日本・南太平洋フォーラム（SPF）首脳会合」と名付けられている。この時点で、クック諸島・ニウエ双方ともすでにPIFメンバーとなっていた。そのため両者を他の島の独立国とともにPICsとしてしまうと、国家承認の問題に抵触しかねないとして、PICsの使用は躊躇された。この問題の解決策として採用されたのが、SPF側が使用していたFICsという言葉である。これならば、「フォーラムが認めている国」ということで、日本側の国家承認の有無について問う必要がない。その結果、その後開催されるPALMの首脳宣言や中間閣僚会合での議長総括においても、PALMに参加する島嶼国・地域を示す言葉としてFICsが使われてきた。

2012年5月のPALM6から今回の中間閣僚会合に至る流れの中で、日本と太平洋諸島をめぐる環境に大きな

変化が起きた。クック諸島及びニウエに対する日本の国家承認及び外交関係の樹立である。PALM6開催前年の2011年にクック諸島との間で、またPALM7後すぐにニウエとの間で国家承認及び外交関係樹立が行われ、少なくとも日本にとっては、PICsを用いることに何の障壁もなくなった。またPALM6以降、国内では「太平洋・島サミット」を公式の名称として用いることになり、少なくとも日本は、日本とPIFという地域国際機構との会議ではなく、日本と太平洋島嶼国との会合であることを広く知らしめようとした。

このような経緯を考えた時、当然今回の中間閣僚会合での議長総括では、PICsで統一されるべきであった。しかしながら議長総括においては、3か所ほどPICsが使われていたものの、第一パラグラフでは、「PALMは日本とPIFの間の会議であり、また同会議におけるFICsの中心性を尊重する」という表現が使われた。すなわち、今回の議長総括を読む限り、PALMは日本とPIFとの会議であり、その中でFICsとの関係を中心に扱うことになっている。これはPALMがPIFをカウンターパートとしていること、PALMつまりPIFの加盟国グループ全体（FICs）を対象としていることを意味するものである。少なくとも言葉の上では、PALMにとってPIF(の存在)は不可欠の存在となってしまったのである。

3. 仏領PIF加盟について

日本がFICsを使用し続けることは問題であると指摘したが、事をさらに複雑化させる事態が、2016年9月に起こった。PIF年次会合でニューカレドニアと仏領ポリネシアの二つのフランス海外領土がPIFの正式加盟となったからである。

これまでPIFは、太平洋島嶼地域の独立国による地域国際機構であった。そのため非独立国に対しては加盟が認められていなかった。今回の両地域の加盟に向けて積極的に動いたのは、驚くことにフランス本国であった。両地域ともフランスからの独立を視野に、独立派の指導者がしばしば政権を獲得するなど独立を示唆する動きを見せていた。とりわけニューカレドニアは現地のメラネシア系のカナックを中心とした独立派とフランス系移民を中心とする現状維持派との間で激しい抗争が行われた。2000年代に入り、フランス本国を加えて和平協定が結ばれ、その後2018年に独立の是非を問う住民投票が実施される予定になっている。独立派はメラネシアの国々からなるメラネシア・スピアヘッド・グループにも参加し、国連の要求する脱植民地化を国際社会で訴えてきた。これに対し、海外領の独立を望まないフランス

としては、現状のままでもPIFという地域国際機構に所属できることを示し、独立派内部の足並みを乱す戦略に出たのかもしれない。すなわち、2つの仏領のPIF加盟は、フランスの国内問題に起因するところが大きかったのだ。そのため、独立派を率いる仏領のリーダーたちは、現状のままでもPIF加盟には反対を表明した。

一方、PIF側で仏領の加盟を推進する役割を果たしたのは、豪州とNZであった。両国は、フランスとの間で仏領の加盟を認める代わりに国際場裏でのフランスの支持（豪州の次回国連非常任理事国選挙での支援と、前NZ首相であったクラークUNDP総裁の国連事務総長選挙での支援）を取り付けるという政治的な駆け引きがあったのかもしれない。また、両国が積極的の推し進めていたPIFを母体とする地域共同体構想「パシフィック・リージョナリズム」に向けた財政的な安定化を求めるといっても、仏領の加盟は極めて魅力的であった。両地域とも南太平洋唯一のリゾート地として知られる観光産業があり、世界でも有数のニッケルを算出するニューカレドニアと黒真珠の産地である仏領ポリネシアの加盟は、人材不足と同時に、財政不足を懸念しているPIF事務局にとって非常に大きな存在に見えたのであろう。

このように豪州、NZそしてPIF事務局が中心になって、仏領のPIF加盟を推進していった。年次会合ではツバルやナウルなどは加盟に対して批判的であったものの、当事者である両地域の代表を採決の場に参加させるなどして、明確な反対をさせづらい雰囲気を作り、結果として全会一致で加盟が認められた。

ただし、PIF年次総会後、設立協定を含め関連する文書において、PIF加盟は独立国が前提として作成された部分記述や項目が多く、その点を調整するために時間を有することが明らかになった。その結果、両地域の加盟は1年後の2017年にサモアで開催される年次会合にて正式に加盟メンバーになる予定である。

4. 太平洋・島サミットのステイタスを考える

このように年次会合において二つの仏領が、PIFに加盟すること、これまでPALMで使用してきたFICsという言葉より複雑な問題を抱え込むことになってしまった。ここで改めて時系列に沿って、FICsの持つ意味について整理してみたい。

1997年に開催された「日・SPF首脳会議」では、PIFの前身であるSPFのメンバーの中にすでに日本が国家承認をしていないクック諸島とニウエが加盟していた。SPFとしても2つの地域を日本が国家承認していない理由で招聘をしないことはPIF内の統一性を保持する上で

も好ましいことではなく、SPF 事務局を通じて日本に対して他の島国と同じ扱いを求めていた。日本政府もクック諸島とニウエを招へいしないことで、記念すべき第一回目の会合が開催できないという事態を避けるため、この問題を深く議論しないで済む解決策を探った。その結果採用されたのが、FICs だ。この言葉を使えば、両地域と他の島国とを同じカテゴリーに入れられる。成功と同時に、日本政府としても、国家承認などの複雑な議論を棚上げにして会議を開催できる。その意味では、一時しのぎではあったにせよ、当時としては最善策だったのである。

その後、2000 年から「太平洋・島サミット (PALM)」という名称が作られ、日本と太平洋の島々の協力関係を協議する場となった。その結果、2006 年以降、日本国内では「太平洋・島サミット」が正式な名称として用いられている。この間、日本政府は 2011 年にクック諸島と、2015 年にニウエと国家承認並びに外交関係を樹立し、PIF に加盟するメンバーすべてを国家として扱うことができるようになった。少なくとも日本にとっては、ニウエと外交関係を樹立した 2015 年 8 月以降は、FICs は事実上 PICs と同意語となったのである。

しかし、仏領の PIF 加盟は、FICs という言葉を安易には使えない状況を作り出した。すなわち、FICs という括りの中に 2 つの仏領を含めるか否かという問題である。「Countries」という部分を強調するならば、当然両仏領は含めない。しかしながら、「Forum Islands」という形容部分を強調するならば、両仏領も含むべきであるという考え方に帰結する。現在 PIF 内部で両地域の加盟に際して、文書内での起債などの扱いをめぐり、「Countries」という独立国を前提にした言葉を変更するなど修正が行われている。これらの動きは、PIF の内部では仏領も他の独立国と同様 FICs に扱うことを前提にしている。

であれば、日本も FICs という言葉の使い方によって太平洋諸島外交に影響がでるだろう。当然日本としては両方ともフランス領土であり、外交権はフランス本国にあるということから考えれば、「国」ではないとして FICs の中には含めない、よって太平洋・島サミットに招聘する必要はないと決定することができるだろう。しかしその一方で、日本はクック諸島とニウエという当時外交関係を樹立していなかった非独立国扱いの地域を、FICs の一部として扱ってきたことからすると、同じように両地域に対して他の太平洋島嶼国と同じ扱いを求めてきたとしても不思議ではない。現に PIF 事務局は次回太平洋・島サミットにおいて新たに加盟した両地域を

参加させたいという意向を示していると言われている。

こうした状況を踏まえて、今回の中間閣僚会合で従来通りの FICs を踏襲するのか、それとも PICs を使うのかという点は注目せざるを得なかった。すなわち、日本政府が太平洋・島サミットの対象を「島国」として意識的に示すのであれば、PICs という言葉を意図的に使用するべきであったろう。PICs を用いれば、明らかに二つのフランス海外領土を対象としないことを示すことができ、日本政府として PALM の参加条件を明確に示せたのである。

しかしながら、実際には、議長総括では、引き続き FICs が用いられた。確かに FICs も「Countries」ということで「独立国」を前提にしているということは可能である。ただし、日本は国家承認する以前のクック諸島とニウエを FICs という言葉を用いて他の島国と同様に対象国としてしまったわけである。現時点では国ではないとはいえ、PIF 側が自らの設立協定などを修正し、フランス海外領土の両地域が正式メンバーとなった場合に、果たして簡単に独立国ではないとして拒絶し続けることができるであろうか。

もっとも日本政府が FICs という言葉を使い続けることを理解できないわけではない。その理由として、まず PIF 事務局との関係があげられるだろう。これまで PIF 事務局も太平洋・島サミットに参加してきた。事務局としてみれば、太平洋・島サミットは日本と PIF の間の会議であるという認識を強く持っている。一方、上述の通り、日本国内では PALM6 以降、「日・PIF 首脳会議」から「太平洋・島サミット」を正式名称として使うことになったということは、すなわち PIF を前提とした会議ではないことを広く示していることを意味したものである。言い換えるならば、PIF 事務局が PALM に参加することの必然性はなくなってしまう。ましてや、PIF に反発する形でフィジーが中心になって作った「太平洋諸島開発フォーラム (PIDF)」などもできている中で、PIF がこの地域の唯一絶対の地域国際機構であるという立場も疑問視されてきている。その意味では、事務局としては FICs という言葉を使用し続けることに敏感にならざるを得ないであろう。

また、豪州や NZ との関係も複雑である。もともと第 1 回において SPF がカウンターパートであったことから考えれば、両国も太平洋・島サミットの参加国である。太平洋・島サミットが成熟していく中で、第 6 回サミット時に本来 PIF の議長国であった NZ を説得し、「FICs の中心性を尊重する」という点でクック諸島に太平洋・島サミットの議長国を任せるなど、同地域の先進

国である両地域はある程度引いたオブザーバー的な立場で PALM に関与してきた。しかしながら、他方で両国は 2000 年以降、大洋州地域での明確なリーダーシップを示してきている。RAMISI などの多国籍軍の派遣や、パシフィック・プランの作成などは太平洋諸島地域に両国を中心とした地域共同体を作り上げていきたいというのが PIF であるのならば、太平洋・島サミットにおいて PIF をないがしろにすることは両国にとっての大洋州地域でのブロック経済化を踏まえた地域統合を進める戦略上は、必ずしも好ましい状況ではない。

以上のように、これまでの PALM をめぐる問題で PIF というグループに対して、少なからずとも後ろ向きの意図を含んだ形での枠組みを示すことは、PIF 事務局はもちろんのこと、同組織体を財政的にも人材的にも支える豪州・NZ 両国に対して不快感を与えかねないわけである。こうした問題はすぐに解決することは不可欠であり、ある程度時間をかけながら戦略的に進めていくことが必要となろう。日本政府側としても、少なくとも豪州・NZ 両国と対立してまで FICs から PICs に変更することに固執する必要はないと考えた。そして、2017 年 9 月のサモアでの PIF 年次会合において、独立国しか加盟を認めていなかった PIF がどのように両地域の参加を調整するのかを確認するまで、この問題を先送りする方が良かったのである。

5. おわりに

中間閣僚会合に関して、2018 年 5 月 18・19 日に PALM8 をいわき市で開催するが決定した福島県を除き、日本国内の報道で大きく取り上げられることはなかった。他方、参加した各国代表団に対しては岸田外相あるいは小田原政務官との間で積極的バイ会談が行われた。また 19 日にはアジア大洋州 4 カ国歴訪から帰国直後の安倍総理が各国代表団の表敬を受け、さらには日本・太平洋諸島友好議員連盟や二階俊博自民党幹事長が会談を行うなど議員外交も行われた。その意味では、政治レベルでの交流強化の点では一定の成果を上げたものと評価できる。

しかしながら、本稿で述べてきたように、太平洋島嶼地域をめぐる国際関係の変容や再構築の動き、あるいは日本と太平洋諸島をめぐる外交関係の変化を考える中で、日本政府による PALM を中心に展開する、いわゆる「PALM プロセス」というものを的確にかつ有効的に利用できているかという点については甚だ疑問を呈さざるを得ない。むしろ、ここにきて PALM のカウンターパー

トである「島国」についての明確な定義など、これまで曖昧にしたままであった問題点が矛盾を孕んだ形で表面化し始めてきている。今回の中間閣僚会合では、日本政府はこうした問題について既存の言葉を利用することで先送りする形をとった。もっとも考えようではあるが、今回の対処は日本政府としては現時点ではこの問題を十分に議論しつくしていない（してこなかった）ということを示しているに認め、安易な対応をすることは避けたということを示していると受け取るべきなのかもしれない。

この点からすると、次回 PALM8 までにはこうした問題について真剣に議論が交わされ、明確な答えを示すことが不可欠な状況にある。このとき、重要な役割を担うことが期待されるのが 2017 年 4 月ごろをめどに開催が予定されている「PALM 有識者会合」である。この会合自体、本来の意図からして日本の太平洋諸島外交の在り方について、各方面の専門家の意見を踏まえながら日本政府に対して提言を出していくものである。同会合でも FICs と PICs をめぐる問題やフランス海外領土の招聘の有無についても議論され、提言の中で明確に示されるであろう。このような点から見ても、次回の有識者会合は、日本の太平洋諸島外交の行方にとって極めて重要なものとなることが予測され、その議論の行方をじっくりと注視していく必要があるだろう。

(参考資料)
太平洋・島サミット第 3 回中間閣僚会合閣僚会合 首席代表
(プロトコールオーダー順)

国名	代表者名	肩書・役職
ミクロネシア連邦	ローリン・S・ロバート	外務大臣 (共同議長)
ナウル共和国	バロン・ディバベシ・ワンガ	大統領兼外務貿易大臣
サモア独立国	トゥイラエバルベソリアイ・サイレレ・マリエレガオイ	首相兼外務貿易大臣
クック諸島	ヘンリー・プナ	首相兼外務移民大臣
ニウエ	ボコトア・ラロトア・シベリ	首相代行・社会福祉・法務・国土測量・ニウエ語保存・教育・保険大臣
マーシャル諸島共和国	ジョン・M・シルク	外務大臣
バブアニューギニア独立国	リムピンク・バト	外務移民大臣
ソロモン諸島	ミルナー・トザカ	外務貿易大臣
バヌアツ共和国	ブルーノ・レンゴン	外務・国際協力・貿易大臣
フィジー共和国	チョネ・ウサマテ	雇用・生産性・産業関係大臣
パラオ共和国	カスミル・レメンゲサウ	特使
ツバル	マッケンジー・キリトメ	国会議員/貿易・観光特使
トンガ王国	タニア・ラウマヌルベ・タラフォリカ・ツボウ	駐日大使
キリバス共和国	テークア・イウタ	駐台湾大使 (日本大使兼轄)
豪州	ダニエル・スローパー	外務貿易省第一次官補
ニュージーランド	ステイーブン・ペイトン	駐日大使
PIF 事務局	アンディ・フォン・トイ	事務局次長