

第 5 章

太平洋環境共同体に向けて ～ 日本の大洋州島嶼国外交の経緯と課題～

黒崎 岳大

要旨： 本稿では、過去 5 回日本で開催された太平洋・島サミットの事例をもとに、グローバル社会への対応のために太平洋島嶼国で設立された地域統合である太平洋諸島フォーラムに対する日本の対応を考察していき、今後の対大洋州地域に対する外交政策のあり方について 3 つの立場を示しながら、それぞれの立場を進める上での問題点について明らかにした。PIF は、設立当初よりオーストラリアとニュージーランドという域内のリーダー的存在国家を組み込んできた結果、PIF の政策を決定する上でも両国の影響が強く示された。また日本主催して開催した太平洋・島サミットにおいても、2001 年の同時多発テロ以降、オーストラリアのプレゼンスが高まりつつある。その中で、第 5 回島サミットで提唱された「太平洋環境共同体」構想は、島嶼国地域と日本がイコールパートナーとなるような新たな枠組み作りを提唱し、オーストラリア・ニュージーランドの両国の影響力を低減させる試みを示している。他方で、同サミットでは 2006 年のクーデタ以後軍事政権を続けているフィジーの参加問題をめぐり協議が行われ、結果日本はフィジーの政務レベルの参加を見送った。以上の状況を踏まえた場合、今後日本の対太平洋島嶼国外交を考える枠組みとしては、従来通りの域外国として立場、PIF の加盟国として参入する立場、太平洋環境共同体のような新たな枠組みを形成してリーダーシップを示す立場、のいずれかを取ることとなり、それぞれの場合を選択することにより、今後の対太平洋島嶼国に対する外交方針が明確化することになると予想される。

キーワード： 地域連合、太平洋諸島フォーラム、グローバル化における安全保障問題、太平洋・島サミット、太平洋環境共同体

はじめに

2009年5月23日、24日、北海道トマムに於いて日本が主催して、第5回太平洋島サミットが開催された。今回で5回目を迎える島サミットは、国内での認知度は必ずしも高くないものの、太平洋地域と日本との関係を強化するという意味で、以前から太平洋島嶼地域との間で経済及び人的交流を進めてきた各方面においては、日本のイニシアティブの下で大洋州地域との友好関係を促進させるべく3年に一度開催される重要な政治イベントとして確立されてきている。

この太平洋・島サミットの場合は、日本と16の太平洋島嶼国による地域統合である太平洋諸島フォーラム（PIF）との間で協議を行い、太平洋島嶼地域との経済支援及び友好関係の促進を進めるという点に特徴がある。すなわち、各国の首脳が集まるとは言え、サミットにおいて協議されるのは、PIFという地域統合に対する日本の外交指針である。

第二次世界大戦後、グローバル化の進む社会とナショナリズムという幻想の共同体の狭間で、風土・文化・宗教・価値観・歴史・経済発展・社会構造などを要素とした共通基盤を持つ（と仮定される）特定の地域の間で、共通の目標や政策、地域的連帯を目指す地域統合が形成された。ヨーロッパにおけるECや、東南アジアのASEANなどがその代表であるといえよう。そして、太平洋島嶼地域におけるその代表といえるものがPIFである。

しかしながら上記の記述において「共通の基盤を持つ」という表現に続けて（と仮定される）という語句を加えたように、この地域統合を成り立たせる基盤も必ずしも確固たるものであるとは限らず、むしろ所属するメンバー間の思惑を比較分析していくと、そこには明らかなズレが生じており、所属しているメンバー同士による同床異夢というケースも多く確認される。PIFのケースで言えば、太平洋の島国という共通の文化という基盤を有して統合したものであるとしながら、その域内国としてオーストラリアを有していることには設立当初から問題とされてきており、今日に至っても様々な面で域内国間に不和を与えるケースが生じている。

以上のような問題意識のもと、本稿の目的は、大洋州島嶼国地域がグローバル社会に対応するべく設立した地域統合であるPIFと、その域外国でありながら戦後経済支援や人的交流の面で大きな影響を与えてきた日本との関係について、外交政策の面から明らかにしていく。具体的には、現在太平洋島嶼地域の地域統合であるPIFが結成されるまで

の過程を振り返りながら、域内のリーダー的存在であるオーストラリアとニュージーランドが加盟したことによって生じた影響について述べていく。次に、PIFのトップ・ドナー国の一つであり、戦後、PIFとの間で関係強化を深化させていった日本の対太平洋島嶼国外交について、過去4回開催された島サミットの特徴をもとに検討していく。最後に、直近の第5回太平洋島サミットで提唱された「太平洋環境共同体」構想と、フィジーの参加問題をめぐるPIF内での対立構造を検討することで、域外国である日本がPIFという地域統合とどのように対処していくべきかについて、3つの対応（従来通りの域外国として対応、PIFの域内国として参加、新たな枠組みを形成してリーダーシップを発揮していく）の立場から考察していく

第1節 太平洋地域の地域統合

第二次世界大戦後、大洋州地域に最初に形成された地域統合として、1947年に形成された南太平洋委員会（SPC）がある。SPCは、太平洋島嶼地域に統治領を持つオランダ、イギリス、フランス、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランドが参加して結成された。同統合体では、太平洋島嶼地域の住民の経済的・社会的福祉の向上を目的として設立された。ただし、同統合体では、統治国の意向を反映させて、政治問題は扱わないことが確認された。その後1950年には、支配される島嶼地域の代表で構成されたSPCの諮問機関である南太平洋会議が設立されたものの、同会議においても政治問題を扱うことは除外された。

このような宗主国が主体となり、政治問題を除外した南太平洋島嶼地域での地域統合の流れが展開されていくことになるのが、1960年代になってからであり、そのきっかけとなったのが太平洋島嶼地域で行われた核実験への非難と、各国の独立の動きである。

1947年にアメリカが旧南洋群島のマーシャル諸島にあるビキニ環礁及びエヌエタック環礁で核実験が行われ、以後1958年までに67回行われた。とりわけ、1954年のビキニ環礁での水爆実験（ブラボー実験）では、マーシャル諸島のロンゲラップ住民や同諸島の周辺でマグロ漁をしていた漁船たちが被曝している。これに続けて、1963年には、フランス領ポリネシアのムルロア環礁で、フランスによる核実験が行われた。宗主国による核実験に対して、南太平洋会議では遺憾の意を表明しようとしたが、1965年及び1970年のいずれの機会においても、宗主国側が政治問題であるということを主張

して、決議が却下された。

また、1962年に西サモアが独立して以降、トンガ、ナウル、クック諸島、フィジーの各国・地域で南太平洋地域の独立・自治政府樹立される。こうした島嶼国・地域は自らの地域の政治問題を討議するための地域連合を設置することを求めるようになっていく。

太平洋島嶼国地域で地域統合隊に対する具体的な動きがなされたのは、1970年代になってからである。1970年には、クック諸島のヘンリー首相の提案で、南太平洋島嶼国による地域統合を設立の可能性を検討する討議が提案された。このときは、同地域で人口・国土の面で圧倒的に大きな存在であったフィジーが、地域統合が設立後に主導権を握ることを懸念した各島嶼国の思惑もあり、大きな進展はみられなかったものの、翌71年にはニュージーランドの首都ウェリントンで太平洋島嶼国の地域統合である南太平洋フォーラムの設立会議が開催された。同会議には、西サモア、トンガ、フィジー、クック諸島、ナウル、オーストラリア、ニュージーランドが参加して開催された。同会議では、フランスによるムルロア環礁での核実験に対する抗議声明を採決し、貿易海運の面での地域協力を約した。その一方で、同会議を制度化させることに対しては時期尚早である言うことで意見が一致し、年一回の政治首脳による政治討議の場とすることとした。

この会議で大きな討議テーマとなったことは、加盟国の問題である。とりわけ、大洋州地域における先進国であるオーストラリアとニュージーランドの加盟を許すか否かであった。ナウルは、オーストラリア・ニュージーランド両国が同地域で圧倒的な存在であることから、同フォーラムで主導権を掌握されることを懸念して、両国の参加について反対していた。しかしながら、フィジーのマラ首相が、フォーラムの活動資金の確保、両国が加盟することによる対外的な影響力の大きさ、宗主国側が同フォーラムに対して、「反統治国」の動きではないかと過度に懸念することを払拭する、ということ期待して両国の参加を賛成し、他の参加国も了承した。

その後、同フォーラムが中心となり、地域協力組織が整備されていく。1973年には、経済協力を目的とした南太平洋経済協力機構（SPEC）が設立され、また反核実験の流れを受けて、1985年には南太平洋非核地帯条約が調印された。また1980年代以降になると、アメリカの信託統治領であったミクロネシア地域も参加するようになり、同フォーラムが拡大していく。とりわけ域内の各国が国際連合に加盟して行くにつれて、国際

社会の中でも次第に存在感を高めていくようになっていく。

その一方で、域内のリーダーとしてのオーストラリア・ニュージーランド両国の指導的態度に反発する動きも見せるようになる。とりわけ、メラネシア地域では、両国に対する不信の念が強く、反発する動きが見られるようになる。1974年に加盟したパプアニューギニアは、オーストラリア・ニュージーランド両国を除外して島嶼国のみが参加する太平洋統一機構（OPU）構想が提案される。またソロモン諸島は、メラネシア地域のみで構成されるメラネシア同盟を提案し、この構想をもとに1988年にメラネシア・スピアヘッド・グループが結成される。

以上のように、太平洋島嶼地域では、当初は宗主国が中心となった設立された機関から、1960年代以降島嶼国地域自身が設立する動きを見せていく。その中で、南太平洋フォーラムが結成されたが、同フォーラムが域内の大国であるオーストラリア・ニュージーランドが支配的になっていく一方で、メラネシア地域などが独自の同盟を結成するなど地域内での地域統合も重層構造化の動きを見せていくようになる。

第2節 日本の戦後大洋州外交

第二次世界大戦以前は、委任統治領南洋群島として支配下に置いたミクロネシア地域やアメリカやオーストラリアと戦闘がおこなわれたメラネシア地域を除き、内政や防衛の視点と比して、同地域に対する外交上の意義という点ではそれほど重要視はしていなかった。

太平洋島嶼国が独立を進めていく中で、日本外交においても、太平洋外交の一環として同地域との関係強化を打ち出していく。

戦後30年間の日本外交の軌跡と展望について外務省内の外交史研究会で作成した資料においても、南太平洋地域についての今後の外交政策について以下のように述べている。

「我が国は、同じ太平洋地域の一員としてこれら諸国の安定と繁栄に対し、近年、一層関心を深めており、他方、これら諸国は経済・技術協力等の面で我が国に対し大きな期待を寄せている。これら諸国との関係はようやく緒に着いたところであるが、我が国は人的交流等を通じ友好を深めるとともに、経済・技術協力等によりその国造りの努力を

積極的に支援している。」(外務省戦後外交史研究会編 1982:213)

1980年代以降、日本の政治首脳も同地域を訪問するようになる¹。特に1987年にフィジーを訪問した倉成外務大臣は、太平洋島嶼地域に対する外交政策を述べた「倉成ドクトリン」を発表し²、その後の日本の太平洋島嶼国外交の基盤となった。また1989年より、南太平洋フォーラムと域外国との政策協議を行う場である「南太平洋フォーラム域外国対話」に第一回より参加し、以後副大臣級の代表を毎年派遣している。

このように日本と太平洋島嶼国との外交関係の強化を進める上で、更なる深化を求め行われるようになったのが、太平洋・島サミットの開催である。

第3節 「太平洋・島サミット」の展開

3-1 第1回日本・南太平洋フォーラム首脳会談

第1回太平洋・島サミットは、1997年10月に東京で開催された。同サミットの開催を進めるに至った大きな出来事として、前年の国連安全保障理事会非常任理事国選挙がある。同選挙において、太平洋島嶼地域が一致団結して日本の非常任理事国選出を支持したことを受け、同地域の外交上の重要性を確認した日本政府は、継続的な関係強化を進めるための会議を持つことを検討するようになり、個人的にもパラオと深い関係を持つ橋本龍太郎総理大臣の主催で第1回太平洋・島サミットが開催された。

同サミットには南太平洋フォーラムの太平洋島嶼国首脳のほとんどが参加した³。日本側も倉成ドクトリンを主軸とした太平洋外交政策を確認し、太平洋島嶼国における経済の現状、同地域における開発・経済協力、同地域の漁業管理・地球温暖化対策核廃棄物処理問題において討議すると共に、日本と南太平洋地域の人的交流の拡大を進めていくことを決定し、共同宣言として採択した。

しかしながら、当時国会審議で大きな問題を抱えていた橋本総理は、同会議の主宰でありながら会議自体に参加することができないという事態となり、各国代表に加え、マスメディアや専門家等から批判がなされた⁴。

とはいえ、日本政府が主催で太平洋島嶼国地域との間で首脳会議を開催したことに大きな意義があったとすると共に⁵、同サミットでの総理主催晩餐会において橋本総理が

同サミットを今後2～3年おきに定期的・継続的に開催していくことを約束したことが重要であり、その後の日本と太平洋島嶼国の外交関係を進めていく中心的役割を果たす会議となった。

3-2 第2回日本・南太平洋フォーラム首脳会談

第2回太平洋・島サミットは、2000年4月に宮崎で開催された。同サミットは同じ年の7月に開催される九州・沖縄サミットに先駆けて開催することとなり、小淵恵三総理大臣と同年のPIF議長であったナカムラ・パラオ大統領が共同議長となって開催するべく、準備を進めていた。ところが、サミット開催の直前に小淵総理が緊急入院したため、急遽森喜朗総理大臣がその役割を引き継ぎ開催することになった。

しかしながら、小淵総理の後を引き継いだ森総理が個人的に太平洋島嶼国と強い関係を構築していたこと、ナカムラ議長をはじめ日系人大統領が参加していること、また受け入れ側の宮崎が同サミット開催に協力的であったこと、等の効果もあり、前回と比較しても注目されることとなった。

同サミットでは、「太平洋フロンティア外交」を提唱している。同外交指針は、日本がグローバル化に伴う諸課題に取り組むべく、「若者」、「海」、「未来」をキーワードに包括的かつ積極的な対太平洋島嶼国外交を展開していくことを述べ、その具体的な取り組みについて、「宮崎イニシアティブ」として発表した。

とりわけ、前回のサミットと比べ、森総理大臣が首脳会議から関連行事を含め、太平洋島嶼国首脳と共に、3日間全ての行事に参加したことは、各国の首脳から大きく評価され、同サミットの重要性を各国に認識させることにつながった。

3-3 第3回日本・南太平洋フォーラム首脳会談

第3回太平洋・島サミットは、2003年5月に沖縄で開催された。同サミットは、小泉純一郎総理大臣とガラセ・PIF議長（フィジー首相）による共同議長で開催され、重要5分野における日・PIF共同行動計画である「沖縄イニシアティブ」を策定した。また同サミットは、沖縄での開催という点で、同じように離島地域ゆえに共有できる問題を抱える沖縄が、開発を進める上でお手本となる事例を提供できるのではないかという

点で評価された。

ただし、第3回島サミットを振り返る上で、特に注目すべきこととして、「日・豪・NZによる共同宣言」を採決したことである。同共同宣言では、「沖縄イニシアティブ」を実現していくために、3カ国が効果的に調整して協力を行うとしたものである。

確かに日本・オーストラリア・ニュージーランドで太平洋島嶼国に対する援助総額の60%を占めており、ミクロネシア地域を除き3カ国のいずれかが、同地域の島嶼国のトップ・ドナーである現状を考えれば協調支援を協調することは当然のことであるものの、前回のサミットまでは、日本と太平洋島嶼国の間での開発を中心に討議を進め、島サミットにおいても外務大臣もしくは政務次官級を派遣するに過ぎなかったオーストラリア・ニュージーランド両国が、その存在感を高めることを示す事例となった。その理由として、第2回島サミットから第3回島サミットに至る中で起きた国際社会における情勢の変化である。

とりわけ、島サミットへのコミットメントを強めてきたのがオーストラリアである。第2回サミット終了後の2001年9月11日のアメリカ同時多発テロ事件及び2002年10月12日にインドネシアのバリでの爆弾テロ事件が起き、テロが国際社会に与える脅威に各国が協力して対応することの重要性が意識されるようになっていった。とりわけ、バリの爆弾テロ事件は、オーストラリアにとっては国家の安全保障上、極めて深刻な事態として認識し、インドネシア、パプアニューギニア、ソロモン諸島を結ぶオーストラリアの北部の連なる島嶼地域を裏庭（バックヤード）として認識し、防衛及び経済支援を中心に関与を強めるようになった。2003年にソロモン諸島の首都ホニアラでおきた騒擾事件に対し、オーストラリア及びニュージーランドが中心となる多国籍軍（RAMSI）の派遣はその現れである。

また日本にとっても、イラクで自衛隊による支援を行う中で、オーストラリアが防衛を担ったことをきっかけに、それまで資源の供給先である経済関係中心の日豪関係から、外交・安全保障面の重要性が国内において高まることになった。ただし、オーストラリア・ニュージーランドの存在感の高まりに対して、太平洋島嶼国側は必ずしも好ましいことと思っていない。同サミットではナウルの欠席やミクロネシアなどの4カ国・地域が代理を参加させたのも、その姿勢の一例と思われる。

3-4 第4回日本・南太平洋フォーラム首脳会談

第4回太平洋・島サミットは、2006年5月に再び沖縄で開催された。同サミットでは、小泉総理大臣とソマレ PIF 議長（パプアニューギニア首相）が共同議長となり、第3回サミットの成果である「沖縄イニシアティブ」のレビューと「より強く繁栄した太平洋地域のための沖縄パートナーシップ」（「沖縄パートナーシップ」）を採択し、日本の支援策を発表した。とりわけ、第4回では初めて、3年で450億規模の支援という具体的な支援額を提示したことは大きな特徴である。

また同サミットの特徴として、第3回に引き続きオーストラリアのプレゼンスの増加が上げられる。第3回サミット以降、FTA 交渉の開始等の経済面の関係拡大に加え、日豪 2+2 会合や日米豪戦略対話を開始するなど政治・安全保障面の関係強化が高まっていった。

第4回島サミットにおいても、ニュージーランドを加えた3カ国による開発援助国環境力促進に関する共同ステートメントを発表している。さらに、「沖縄パートナーシップ」策定における基盤となり、2005年の PIF 総会で採択された「パシフィック・プラン」は、オーストラリア外務省出身のアーヴィン PIF 事務局長のリーダーシップによるところが大きいことから、その作成においてオーストラリアやニュージーランドの影響力は強いものと認識できる⁶。日本側も太平洋島嶼国地域との関係を考える上で、オーストラリアの重要性を認識しており、同地域の「安定と発展は両国共通の利益であり、太平洋・島サミットも政治分野における日豪協力の一例」と認識している（浅利 2006:37）。

第4節 第5回太平洋・島サミットの概要と展開

過去4回の島サミットを受け、2009年5月に開催された第5回島サミットは、日本が今後の太平洋島嶼国外交をどのように進めていくかを見極める上で重要な位置づけを担うことになった。とりわけ第5回島サミットで提唱された「太平洋環境共同体」について、その構想が作成されるまでの過程と評価を検討することで、今後の日本が今後体尾併用島嶼国とどのように関わっていこうとしているのかを理解するための一助となると思われる。

この節では、まず第5回太平洋・島サミットを巡る社会情勢の変化について述べていく。次に第5回島サミットにおける日本側の取り組みをについて、準備状況及び有識者懇談会の検討過程について述べていき、その過程で生まれた「太平洋環境共同体」構想について明らかにしていく。さらに、実際の島サミットでの検討過程において、PIF諸国側が「同共同体構想をどのように認識していったかについて考察していく⁷。

4-1 第5回太平洋・島サミットを巡る環境の変化

第4回島サミット以降、日本の太平洋島嶼国外交を考える上で大きな影響を与えることとなった問題として、オーストラリアや島嶼国の新政権による外交政策の変化、中国と台湾による太平洋外交を巡る対立の激化、日本国内の政権の不安定化が上げられる。

2007年末にハワード首相による長期保守党政権に代わり成立したケビン・ラッド労働党政権は、太平洋島嶼地域外交に対して大きな転換を示すことになる。従来のハワード首相のもと、メラネシアを中心とした太平洋島嶼地域を裏庭と位置づけ、安全保障面を中心とした強権的な姿勢で島嶼国地域の政権に関与を行おうとしてきていた。そのため、パプアニューギニアやソロモン諸島においては、オーストラリアのこうした外交姿勢を過度な内政干渉として批判的な姿勢を示してきた。これに対しラッド政権になると、太平洋島嶼国とは同じ目線にたったイコールパートナーであるという姿勢を打ち出す善隣外交をしめし、相手国政府と協力して国家開発に協力していくという姿勢を示した。特にオーストラリアにとって最大の経済支援先であるパプアニューギニアに対しては、政権樹立直後の1月には首都ポートモレスビーを訪問し、ソマレ首相と共に経済協力関係の強化を約束するポートモレスビー宣言を発表するなど積極的な協調関係姿勢を示している。また、ニュージーランドも労働党による長期政権から自由党のキー首相へと政権交代がおこなわれ、ポリネシア地域に対する外交政策においても変更が行われている⁸。

次に太平洋島嶼地域における中国と台湾の外交関係樹立を巡る対立の激化がみられる。1990年代後半以降、太平洋島嶼国は中国と台湾による小切手外交が横行し、経済支援額によって外交関係を変更するという事態が続いた。そうした中で、2005年以降、太平洋島嶼国内では中国・台湾の各々と外交関係を締結する国の割合は6:6のままであるものの、近年中国側の支援強化の動きが確認されている。

2006年4月にはフィジーで、中国版島サミットといえる「中国・太平洋経済開発協力フォーラム」が開催され、温家宝総理の出席のもとで太平洋島嶼国地域への経済協力拡大を主張した。また2006年12月のクーデタ以後オーストラリア・ニュージーランドとの関係を悪化させたフィジーに対して積極的な支援の拡大を示し、2005年に33百万米ドルであった支援額が、2007年には293百万ドルへの約9倍に拡大するなどそのプレゼンスを高めている。他方で、台湾側も現在外交関係を持つ諸国との関係を強化するため、台湾版島サミットといえる「台湾・太平洋同盟諸国サミット」を開催したり、大統領府やプレスセンターの建設協力など積極的な経済支援を実施している。両国による積極的な経済支援は、透明性がないということやグッド・ガバナンスに悪影響を与えるという点や、自国の労働力を大量導入するため現地住民と対立を起すという問題点も指摘されるが、太平洋島嶼国政府側からすると重要なドナー相手として重要性を高めており、それに伴い同地域における日本の存在感の相対的な低下という事態が生じている。

以上の外交上の変化に加え、国内における政治情勢の不安定化がみられた。特に2006年小泉総理を引き継いで安倍晋三総理が2007年夏の参議院選挙で敗北し、参議院で過半数を獲得できないねじれ現象という事態が生じると、政権運営が円滑に進まない状況を迎えた。その後、安倍政権を引き継いで2007年9月に就任した福田康夫総理が1年あまりで辞任し、麻生太郎総理となったが、この間次期島サミットを誰が日本側のホストとして主宰するのか明確にならない状況が続いた。

4-2 「太平洋環境共同体」構想をめぐる経緯

以上の島サミットを巡る社会情勢を踏まえた上で、具体的に第5回太平洋島サミットでの検討課題がどのように決定されていったのかについて記していく。とりわけこの章では、今回の島サミットで大きく扱われた「太平洋環境共同体」構想について取り上げ、同構想がどのような認識のもとで提唱され、具体的に検討されていく過程の中で、各方面で理解されていったのかについて明らかにしていく。

「太平洋環境共同体」構想自体が取り上げられたのは、2008年10月から2009年3月にかけて6回開催された第5回太平洋島サミットに関する有識者懇談会においてである。同会議は、太平洋島嶼地域や経済支援を専門とする学者から3名、マスメディアから1名、企業関係者から1名、NGO関係から1名の計6名のメンバーで構成され、第

5 回太平洋島サミットをめぐる議題や、島サミットのあり方について検討を行い、3 月に有識者懇談会より提言を行い、外務大臣に提出するというものであった。

太平洋環境共同体について有識者懇談会において具体的に提案が出されたのは、第 4 回会合でのことである。同会合においては、有識者側より日本と太平洋島嶼国との間で、イコールパートナーとして双方が共同して努力する枠組みを形成することを提案しており、この枠組を「太平洋環境共同体」としている。この考えは、3 月、日本を公式訪問したタランギ PIF 議長（ニウエ首相）と、島サミットで共同議長を務めた麻生総理との間で開催された首脳会談で、日本側から提案され、PIF 側も了承した。

しかしながら、この「太平洋環境共同体」がマスメディアを通じて公開されていく中で、有識者懇談会で提案された意図とは必ずしも一致しない面が強調されていくことになった。すなわち、同構想では「環境・地球温暖化」対策と結びつけられて報道されていたものの、本件構想において提唱されている共同体は必ずしも「環境・地球温暖化」のみに固執しているわけではないということである。

「太平洋環境共同体」構想において重要なのは、太平洋を共有するパートナーである日本と PIF が属する共同体を構築することを目的としていることである。とりわけ、イコールパートナーという面を重視している背景として PIF 域内国であり支配的立場を有しているオーストラリア・ニュージーランドの影響力を低減させた地域統合組織を形成させることが重視されている。

この考え方自体は、第 2 回島サミットにおいて日本側の対太平洋地域への外交指針として提唱した「太平洋フロンティア外交」と共通する考え方である。ただし、この考え自体は本有識者懇談会の座長でもある小林泉大阪学院大学教授の持論である。同教授は、ミクロネシアを中心とした太平洋島嶼地域との交流を進めると共に、過去 4 回の島サミットの開催にも深く関与している。その中で、日本と太平洋島嶼地域がドナー国とパートナー国という経済支援を提供する / されるという一方向的な関係として捉えるのではなく、同じ問題を共有する関係とすることを重視していると捉えるべきである。小林自身も太平洋環境共同体の具体的な内容については今後の課題としており、「環境・地球温暖化」対策も検討すべき課題の一つに過ぎないと考えているものと思われる。

しかしながら、「太平洋環境共同体」構想が発表される過程で、第 5 回太平洋島サミットで提示する約 68 億円の PIF に拠出される気候変動基金の影響もあり、太平洋環境共同体自体が「環境問題対策」の共同体と強く結びつけられたイメージとして流布して

しまったのである。もっとも地球温暖化対策は、「太平洋環境共同体」における重要な共有テーマになり得るものであるから、小林自身も否定するものではなかったのである。

4-3 第5回島サミットと参加各国の反応

有識者懇談会や関係する省庁や NGO との会合などの意見を踏まえ、日本側としての議題が策定される。この議題を実際の島サミットの前に、参加各国や PIF の事務局に提示して協議を行うのが事務レベル会合である。第5回島サミットの場合は、2009年3月に各国の事務次官級高官を招聘し、東京で開催された。

同会合では、実質上の島サミットでの議の確定やロジスティック面での検討課題が話し合われる。とりわけ今回の島サミットでは、「We are Islanders エコで豊かな太平洋」というキャッチフレーズが提案された。同キャッチフレーズにはサミットでの中心議題となるべき3つのテーマ地球温暖化対策・人間の安全保障を中心とした支援・人と人との交流の拡大が含まれていることが確認され、各国から承認された。

しかしながら実際の事務レベル協議において、大きな問題として取り上げられたのは、域内国であるフィジーの参加問題である。2006年のクーデタ以降、フィジーのバイニマラマ暫定政権に対して批判的なオーストラリア・ニュージーランドを中心としたグループは、フィジーから首相を含む政務レベルを招聘することには批判的であった。これに対して同じメラネシア・スピアヘッド・グループであるパプアニューギニアや、フィジーとの関係が深いキリバスなどの国からは、フィジーの島サミット参加を決めるのは日本側の問題であるとし、フィジーの参加に好意的な姿勢を公然と示していた。PIF域内で意見が分かれる問題に対して、日本は最終的に4月の憲法停止という事態を受けて、政務レベルの招待を見送った。こうした姿勢に対して、各国はホスト国である日本の選択であるとして支持を表明したものの、オーストラリアやニュージーランドの圧力に屈した太平洋外交の汚点であるという批判を示された⁹。

以上のような、協議が重ねられ、5月の第5回太平洋・島サミットが開催された。フィジーからは在京大使が代表として参加したものの、他の太平洋島嶼国からは首脳が参加し、5月23日には、サミットでの協議を踏まえた「北海道アイランダーズ宣言」が採択された。同宣言では、環境支援のための68億の基金の設立に加え、3年間で500億円規模の支援を約束、また「キズナプラン」の下で、人物交流事業の拡大多角化や太

平洋島嶼国地域への観光促進について検討する「太平洋観光促進フォーラム」の設置を決定した。さらに3年後の第6回太平洋・島サミットの開催までの中間年に当たる2010年10月をめぐりに各国の外務関係閣僚を招聘して中間会合を開催し、次回サミットの開催地や議題の策定を行うことを決定している。

第5節 考察：太平洋環境共同体をめぐる論点

これまでの島サミットをめぐる日本の太平洋島嶼地域外交の流れを明確にしてきた中で、今回の太平洋環境共同体構想というものは、以下のように位置づけられるものと考察される。

まずPIFという大洋州地域の地域統合におけるオーストラリア・ニュージーランド両国の存在を確認することが必要である。両国は他の域内島嶼国と比べ先進国としてリーダー的な立場にあることは否めない。これに対する島嶼国側の反応も必ずしも一様ではない。島嶼国住民の多くはオーストラリアやニュージーランドで教育を受けたものも多く、また自国移民の多くが両国においてコミュニティを形成するなど、決して関係を切り離して考えることはできない身近な存在として認識しているケースが多い。とりわけ各国のリーダー的役割を果たすリーダー層では、国際社会での発言力や影響力を考えたとき、オーストラリアやニュージーランドとの連携は不可避であると認識するのも当然のことである。他方で、両国が自国の政府へ経済援助等を通じて過度に介入してくる態度やPIF会合などを通じて意見を押しつけてくることに対して批判的な姿勢を示す場合も多い。ただし、多くの島嶼国のリーダーたちは、公然と両国を批判するケースはほとんどないというのが現状である。

それでは日本は、太平洋島嶼地域を地域統合として捉える場合、どのように対処することが考えられるだろう。現状から考えられるものとして以下の三つのケースが考えられる。すなわち、現状通りPIFの域外国として対応、PIFの域内国として参加、太平洋環境共同体のような新たな枠組の形成、の3つである。

まずPIFの域外国という現状維持の姿勢は、無難な選択ではあるものの、今後オーストラリアやニュージーランドが域内の島嶼国に対して積極外交を進めたり、中国や台湾などが外交を強化していくことを考えると必ずしも好ましい選択とはいえない。これまで同様、PIFの内部でオーストラリア・ニュージーランドの両国が支配的であり、今後

の太平洋島嶼地域との外交に対して、PIFを相手として協議していくのでは、多くのケースではオーストラリアやニュージーランドとの協調外交を拡大させていく方向に行くものと想定される。この場合、PIFを対象としているだけでは両国に批判的な姿勢を持っている島嶼国政府の意見を十分吸い取ることはできず、地域統合であるPIFとの協議とは別に、従来通りの各国とのバイ協議を行っていくという姿勢は継続せざるを得ないであろう。

次にPIFに参加し、域内国となるという選択肢である。この場合は、日本が大洋州島嶼国グループとなるということで国内世論が支持するか否かという問題もある一方で、現在の同地域に支配的立場にあるオーストラリア・ニュージーランドが、自らのプレゼンスを低下させるような日本の参加を認めるかどうかという問題もある。また仮に日本の参加を認めた場合、域内国に対する従来以上の経済支援を求められることが予想される。

最後に今回の「太平洋環境共同体」構想のように、新たな枠組み作りを形成するという方法である。この場合は、まず参加する太平洋島嶼国との間で構想について認識を共有する必要がある。とりわけ新しい枠組みを提示する場合は、どの国が参加するのかという面から、参加することでどのようなメリットやデメリットがあるのかを明確にしていく場面も必要となるかもしれない。同時に、PIFなどのような従来枠組みとの関係についても整理する必要が生ずるであろうし、従来枠組み内でパワーを持っている支配的立場の国等との間で意見調整を行う場面も必要となるかもしれない。いずれにせよ、この場合は日本がイニシアティブを取って進めていく強い姿勢が求められることは間違いないであろう。

おわりに

本稿では、日本と太平洋島嶼国の地域統合であるPIFとの関係を中心に、グローバル化の中で日本が太平洋地域とどのように関与していくべきかについて、戦後の外交政策を踏まえながら3つの立場を提示してきた。特に過去4回の島サミットを検討したとき、第2回が太平洋島嶼国と日本との協力関係を重視する姿勢が強かったのに対し、第3回、第4回島サミットでは、PIF域内の支配的位置を占めているオーストラリアやニュージーランドの存在感が高まってきている。こうした状況では、両国の域内でのリーダーシッ

プを所与のものとして外交を進めていくのであればこれまでの外交方針を維持していくことも一案である。これに対して、他の島嶼国が潜在的に抱いていると思われる両国の影響力を低下させることを求めるのであれば、日本のリーダーシップの下で新たな地域統合を形成することが求められるであろう。いずれの方針が正しいということはないが、どのような選択を取るかによって今後の日本の対太平洋島嶼国外交の方向性が見えてくるものと予想される。

最後に、中間報告書としての本稿の性格を踏まえ、今後の課題と展望を述べておく。本稿では、これまでの日本の対太平洋島嶼国外交を考える上で、太平洋島サミットを中心にPIFとの関係を中心に議論を進めてきた。しかし、戦後の日本の対太平洋外交においては二国間外交が中心であり、とりわけ、戦前からの関係が深いミクロネシア地域やパプアニューギニアなどのメラネシア地域では、PIFという枠組みでは捉えられない関係の方がむしろ大きいことは、容易に想像できることである。その場合に重要なのは、一つの国が外交政策を行うときに、PIFの加盟国としての立場と、一独立国の立場とで異なる対応を示すことは珍しくなく、むしろ正反対の意見を提示する場合ですらある。このように、1国の外交政策がそれぞれの所属するポジショニングに応じて変えていく事例を取り上げながら、太平洋島嶼国における地域統合に対する考え方を検討してみたい。

また、本稿では、第5回太平洋・島サミットで提唱された「太平洋環境共同体」の意味づけまでしか取り上げることができなかったが、今後2010年10月に開催される閣僚級を招聘して開催する中間会合までの中で、「太平洋環境共同体」構想が進展していくかについて論述していきたいと考えている。

注

¹ 1983年には、大平正芳総理大臣が総理大臣として初めて、フィジーとパプアニューギニアに立ち寄った。また1985年には、中曽根康弘総理大臣が総理大臣として初めてフィジー・パプアニューギニア両国を公式訪問した。

² 日本は、倉成ドクトリンにおいて、太平洋島嶼国・地域に対して、独立性・自主性の尊重、地域協力への支援、政治的安定性の確保、経済的協力の拡大、人的交流の促進を約束している。

³ 太平洋島嶼国側としては、パプアニューギニアが外務大臣、サモアが副首相を参加させた以外は全て首脳級（大統領・首相）が参加している。

⁴ 1997年の『アイランズ・ビジネス』誌11月号で島嶼国首脳が、橋本総理の欠席について厳しい批判を掲載しており、東裕も「画竜点睛を欠く結果」と評価した（東1997）。

⁵ 第1回太平洋・島サミットの開催に中心的な役割を果たした片上慶一大洋州課長も、同会議は「経済的自立達成のための太平洋島嶼諸国の独自の創造的な経済発展のあり方を首脳レベルでざっくばらんに話し合う」ということをメインテーマとして開催しており、非常によい会議であったと評価している（片上 1998：4）。

⁶ ただし、「パシフィック・プラン」の重要性に対する各国の認識には温度差がある。一般に、ポリネシア地域では重要性を強調する論調が強いのに対し、ミクロネシア地域ではあまり重視しておらず、国内高官も内容についても確認していないケースも見受けられる。

⁷ なお、第5回太平洋・島サミットをめぐる有識者懇談会及び事務レベル協議に関する議事録については、外務省ホームページの太平洋・島サミットのページにて公開されており、本論考においても同公開情報の範囲内で検討できる事項を扱うものとした。

⁸ 特にニュージーランド自治領であるニウエに対する経済支援は約半減され、タランギ首相はニュージーランド政府による急激な政策転換を批判している。

⁹ トンガ外務省出身の国費留学生であったスカ・マンギシは太平洋諸島地域研究所のホームページにて、「日本の地域戦略と太平洋島サミット：第5回サミットは、島嶼国団結を崩壊させる始まりか？」という論文を掲載している（<http://www.jaipas.or.jp/>）

参考文献

浅利秀樹 [2006]「対豪政策、三つの柱 - 包括的な戦略的関係の構築に向けて」『外交フォーラム』（2006年6月号）pp.35-37

外務省戦後外交史研究会編 [1982]『日本外交30年 - 戦後の軌跡と展望』世界の動き社

片山慶一 [1998]「太平洋島嶼諸国と日本外交」『ミクロネシア』No.107(98-2号) pp.4-13

キング、ピーター [1998]「オーストラリアとアジア・太平洋世界」佐藤幸男編『世界史のなかの太平洋』（太平洋世界叢書1）国際書院 pp.175-200

小林泉 [2009]「なるか『太平洋共同体』への礎」日本海事新聞2009年5月22日

東裕 [1997]「南太平洋サミット・その意義と反響」『ミクロネシア』No.105(97-4号) pp.2-3