

調査・分析レポート

太平洋・島サミットから考える
日本の太平洋諸島外交

東海大学 観光学部 准教授 黒崎 岳大

1. はじめに

2024年7月16日から18日にかけて、第10回太平洋・島サミット（PALM10）が開催された。太平洋・島サミット（PALM）は、日本政府が大洋州の首脳及び政府代表を日本に招聘し、太平洋諸島の国・地域が直面する様々な問題について、首脳レベルで率直に意見交換を行い、日本と太平洋島嶼国・地域の絆を強化することを目的として開催された会議である。同会議は、3年間にわたる日本の太平洋諸島に対する外交政策を示す極めて重要な機会である。前回第9回太平洋・島サミット（PALM9）は、コロナ禍ということもありオンラインでの開催であったため、6年ぶりの対面開催となったPALM10には、太平洋諸島の14の独立国と、豪州及びニュージーランド（NZ）、そしてフランスの海外領土であるニューカレドニアと仏領ポリネシアの代表も参加した。とりわけ、8月に総選挙を控えていたキリバスを除く太平洋島嶼国13か国からは大統領・首相からなる首脳が参加したことから、国内外からも大いに注目されることになった。

日本外交におけるPALMの特徴として、日本政府が単独主宰で、特定の地域との間で開催される多国間での首脳会議であるという点があげられる。一方、太平洋諸島の側からみた場合には、PIFという枠組

み以外の域外国が主催し、全ての加盟メンバーが参加する定期的に行われる首脳会議という点で唯一の国際会議である。米国もPALMのような単独主催首脳会合の定期開催を始めたのは2022年以降である。一方、中国も同様のサミットの定期開催を実施しているが、太平洋島嶼国のうち3か国とは外交関係を樹立していない。このように、日本が全ての太平洋島嶼国と外交関係を構築していることを前提に実施が可能となり、これまで3年に一度の定期会合を重ねてきた実績に鑑みたと、島嶼各国首脳にとっても重要な政治イベントとして認識されるようになってきた¹。

日本と太平洋諸島の協力関係について議論する場であるPALMではあるものの、その議題に関してはその時々々の国際情勢を大きく反映している。今般開催されたPALM10においても、マスメディアにおいては太平洋諸島に積極的に進出している中国の影響や、太平洋諸島がしばしば最前線として取り上げられる気候変動問題に注目して取り上げられることが多かった。日本政府もこのことを意識しながら、PALM10の最終日に発表された共同宣言では、こうした問題を認識した内容を盛り込んだものとして提示している。このようにPALM10は、日本にとっては今後3年間にわたる太平洋諸島との協力関係を明示するとともに、国際社会に向け、その時々々の日本

¹ 近年では、フランスやインドも太平洋諸島の全ての首脳を招待する首脳会議を開催している。

の太平洋地域における外交の姿勢を示すツールとしても利用しているのである。

本稿では、これまでの PALM を中心とした日本の太平洋諸島外交の経緯を踏まえ、PALM10 では現況の国際情勢の中でどのような外交方針を示そうとしてきたのかについて考察することを目的としている。具体的には、これまで開催されてきた PALM を振り返りながら、日本は太平洋諸島に対してどのような外交を行おうと試みてきたのかについて示していく。そして PALM10 の開催をめぐる太平洋諸島側および周辺大国（豪州・中国・米国）の対応を踏まえながら、PALM10 の評価ならびに今後の課題について考察する。

2. 太平洋・島サミットの歴史的経緯

2. 1. 日本の戦後太平洋諸島外交

戦後日本にとっての太平洋諸島との外交上の意義という点に関しては、第二次世界大戦以前より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米国や豪州と戦闘がおこなわれたメラネシア地域を除き、漁業資源の確保以外は、それほど重視するものはなかった(Rix 1990; Tarte 1998)。しかし、1970年代以降、米ソ冷戦下、日本は米国との関係強化を進めると同時に、新たに国交を回復した中国も含めた「環太平洋」という地域協力の枠組みを構築する動きを見せるようになった。1971年には、豪州とNZ、太平洋諸島の独立国で構成される地域協力機構・南太平洋フォーラム（South Pacific Forum, SPF, 現在の太平洋諸島フォーラム（Pacific Islands Forum, PIF））が設立され、これを機に日本政府も PIF を通じた多国間外交のチャンネルを構築するようになる。1982年に就任した中曽根康弘総理が積極的な外交姿勢を見せる中で、特に1987年にフィジーを訪問した倉成正外務大臣は、戦後初めて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、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年からは PIF の年次総会の際に

開催される、PIF 非加盟国との間の公式の会合「域外国会合（Post-Forum Dialogue）」に参加するようになる。

2. 2. 太平洋・島サミットの誕生と定例化

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、更なる関係の深化を求めて実施することになったのが、島嶼国首脳を集めてのサミットを開催するという構想であった。それが実現したのが、1997年の橋本龍太郎政権下であった。PALM を開催に際し、日本は PIF をカウンターパートとして捉え、第一回の会合では「日本・南太平洋フォーラム（SPF）首脳会合（PALM1）」と名付けられた。同サミットには、サモアを除く太平洋島嶼国首脳がほぼ全て参加した。日本政府側は、1987年に提示した倉成ドクトリンを主軸とする太平洋諸島外交政策を確認し、太平洋諸島における経済の現状、同地域における開発・経済協力、並びに同地域の漁業管理、地球温暖化対策及び核廃棄物処理問題を討議するとともに、日本と太平洋諸島の人的交流の拡大を進める旨の共同宣言が採択された。しかしながら、当時中央官庁の統合を中心に行政改革問題で国会審議に追われていた橋本総理が同サミットの主宰でありながら会議自体に参加できない事態となり、各国代表に加え、マスメディアや専門家からも批判がなされた。

3年後の2000年4月に第2回日本・太平洋諸島フォーラム首脳会議（PALM2）が開催された²。PALM2は、日本側共同議長であった森喜朗総理が太平洋諸島に特別の思いがあったこと³、こと、また PIF 側がパラオのクニヲ・ナカムラ大統領という日系人であったこと、さらに受け入れ側の宮崎県が同サミット開催に向けて官民挙げて協力的であったことなどの効果もあり、第1回と比べて大いに注目された。主宰である森総理が首脳会議から関連行事を含めて、参加各国の首脳と3日間の公式行事全てに参加したこともあり、各国の首脳から大きく評価された。また同年に南太平洋フォーラム（SPF）から太

² 当初小淵恵三総理大臣とパラオのナカムラ大統領が共同議長となって開催準備を進めていた。ところが、サミット直前に小淵総理が緊急入院したため、急遽就任したとなった森総理がその役割を引き継いだ。

³ 森総理は、太平洋戦争時に父親がミクロネシア連邦チューク諸島で過ごしたことや、ラグビー協会会長という縁もあり、太平洋諸島各国と強い関係を構築をしている。

太平洋諸島フォーラム (PIF) に名称が変更されることもあり、今後同サミットも PALM と呼ぶことが提唱され、3年に一度の定期会合とするなども約束されるなど、その後の PALM のモデルが確立したのがこの第2回からであった。

2. 3. 太平洋・島サミットに対する豪州・NZの関与の強化

第3回太平洋・島サミット (PALM3) は、2003年5月に沖縄で開催された。PALM3では、小泉純一郎総理とライセニア・ガラセ PIF 議長 (フィジー首相) が共同議長を務め、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 PALM3 は、離島地域ゆえに共有できる問題を抱える沖縄が、太平洋諸島における経済開発を進める上でお手本に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。

PALM3 を振り返る上で、特に注目すべきことは、「日・豪・NZ による共同宣言」が採択されたことである。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。日本・豪州・NZ 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が強調されることは当然のことである。しかしながら、日本と太平洋諸島との協力を検討する会議である太平洋・島サミットの場で共同宣言が採択されたということには、日本と太平洋島嶼国との会議の場においても、その存在感を示したいという両国の姿勢をみることができよう。こうした豪州・NZ の存在感が高まるに対して、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。PALM3 ではナウルの欠席やミクロネシア等4カ国が代理を参加させたのも、その姿勢の一例と思われる。

第4回太平洋・島サミット (PALM4) は、2006年5月に再び沖縄で開催された。PALM4では、小泉首相とマイケル・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、PALM3 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。また同サミットの特徴として、PALM3 に引き続き、豪州のプレゼンスの増加が上げられる。PALM3 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。PALM4 においても、NZ 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、豪州外務貿易省出身のグレッグ・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、その作成において豪州や NZ の影響力については容易に認識できる (Chand 2010)。

2. 4. 「太平洋環境共同体」結成をめぐる試みと挫折

太平洋島嶼各国の首脳にとっても重要な政治イベントと認識されるようになった PALM であったが、2000年代半ばを過ぎると、PALM 自体のあり方について再検討を求める声が高まるようになっていく。2009年5月に北海道で第5回太平洋・島サミット (PALM5) が開催されることが決定した。この時点で検討されたのが「太平洋環境共同体」とは、日本と太平洋諸島との間で、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意味したものであった。この考えは、3月、日本を公式訪問したトケ・タランギ PIF 議長 (ニウエ首相) と、PALM5 で共同議長を務めた麻生太郎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。この太平洋環境共同体は、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豪州・NZ の影響力を低減させた地域グループを形成させることが重視された。

ところが太平洋環境共同体構想が提示される過程で、PALM5 で提示された総額68億円におよぶ PIF 諸国に対して拠出された気候変動基金が発表されたことにより、太平洋環境共同体自体が地球温暖化や気候変動を念頭に置いた狭義の「環境問題」対策の