

IV. 派遣議員団としての所見

ODA調査派遣第3班は、令和6年9月1日から9月9日までの9日間、フィジー共和国及びトンガ王国を訪問し、我が国がこれまで両国に対して行ってきた開発協力が両国の課題解決や発展、我が国との関係強化にどのように寄与し、また、今後の協力をより良いものとしていくためにどういった課題があるのかをODA案件の視察や関係者との意見交換を通して調査した。

参議院によるODA調査派遣は今回が18回目となるが、大洋州地域への派遣は過去3回（平成20年、27年、29年）、訪問国も同地域の援助対象国14か国のうち、6か国（フィジー諸島¹、ツバル、パラオ、ミクロネシア連邦、パプアニューギニア、ソロモン諸島）にとどまっている。既存の国際秩序が大きな挑戦に直面し、我が国の外交政策に照らしても、太平洋島嶼国の重要性が高まる中で、今回、同地域において中心的な存在であるフィジーを再訪するとともに、トンガを初めて訪問できたことは、大変有意義であった。

大洋州地域に広がる島嶼国の大半は、国土の狭小性や散在性、人口の少なさ、国内市場の小ささ、国際市場からの地理的遠隔性といった開発上、不利な面を有しており、開発協力は各国の存立と発展にとって極めて重要な役割を果たしている。今回の訪問国を見ても、人口規模は比較的大きいフィジーでも100万人弱、トンガは11万人弱であり、我が国で言えば政令指定都市や一般市のレベルである。また、国土の面では、フィジーが約330の島々で構成され、面積は四国と同程度の約18,270㎢、トンガも約170の島々から成り、面積は対馬とほぼ同じ約720㎢となっている。加えて、同地域は地理的にサイクロンの襲来などにより自然災害が多発するなど、国家として開発を進めることが容易ではないことが伺える。

このような開発課題の克服という本来の理由に加え、大洋州地域が国際秩序の在り方をめぐるせめぎ合いの最前線の一つとなっていることが、太平洋島嶼国への開発協力の重要性を高めていると言える。同地域のうち、特にメラネシア、ポリネシア両地域については、豪州やニュージーランドが歴史的に深いつながりを持ってきたが、近年は開発協力を通じて中国が影響力を強めてきており、今後の動向には注意を要する状況になっている。

令和5年6月に改正された開発協力大綱でも示されているように、近年の開発協力では、被援助国の開発課題への対応のみならず、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序や我が国の国益の実現への貢献などが重視され、そのために開発協力を戦略的、効果的に活用していくことが求められている。そういった意味で、太平洋島嶼国への開発協力は重要な試金石であると言え

¹ フィジー共和国は独立以来、国名を3回変更しており、前回の訪問時の国名は「フィジー諸島共和国」であった。

る。我が国としても、これまでに太平洋・島サミット（PALM）を主催するなど、大洋州地域への開発協力で一定の存在感を示してきているが、ここで改めてその在り方を検討することが求められていると考える。

そこで、今後、我が国として求められる開発協力の在り方・方向性等について、今回視察した案件の成果や課題、訪問国で聴取した関係者の意見等を踏まえ、以下、派遣議員団としての所見をまとめる。

1. 共有する課題において比較優位を活用した支援の重要性

（1）防災・減災分野への支援

先にも述べたように、太平洋島嶼国は自然災害のリスクが高く、脆弱性を抱えている。2022年1月のトンガにおける海底火山フンガトンガ・フンガハアパイの噴火及びそれに伴う地震・津波被害が記憶に新しいが、今回の調査では、津波で被災したハアタフ・ビーチを視察し、基礎部分のみが残る建物跡からも、その被害の大きさを見て取ることができた。

我が国は世界でも有数の自然災害多発国家であり、その経験に基づき、これまでも多様な防災・減災対策のノウハウを蓄積してきており、こうした点は、我が国がこの分野において開発協力を行う上での比較優位であると言える。これまでも我が国は、国連の「兵庫防災枠組 2005-2015」「仙台防災枠組 2015-2030」を主導し、「防災の主流化」を推進するなど、この分野をリードしてきているが、気候変動の影響の深刻化が懸念される中、こうした取組の重要性は一層増していると考えられる。

今回の調査では、トンガにおいて無償資金協力「全国早期警報システム導入及び防災通信能力強化計画」を視察したが、本システムの導入により、それまで90分程度を要していた全国への警報伝達が9分弱に短縮されたとのことであり、こうした警報の重要性に関する我が国の知見がいかされたものと評価できる。

また、フィジーでは、技術協力「防災の主流化促進プロジェクト」を視察し、JICA専門家が同国の災害リスク削減政策の策定や実施のモニタリングを支援している旨の説明を受けたが、機材の供与だけでなく、こうした技術協力との組合せは、日本の支援の強みであり、相手国からも高く評価されていることが改めて確認された。

フィジーで意見交換をした国際機関勤務の日本人職員からは、日本の強みをいかした援助の質で勝負した方がよいとの意見もあったが、開発協力大綱も言及する戦略的で効果的な協力を実現する上で、有益な視点であると思料する。

そうした意味で、去る7月のPALM10の際の二国間首脳会談でフィジー側と実証を経た導入に向けて合意した準天頂衛星システム「みちびき」を活用した災害危機管理通報サービスなどは、特筆すべきものである。導入が

実現した暁には、同システムの強みが十分に発揮され、効果的な活用が図られるように、国家災害管理局（NDMO）の担当者レベルへの研修などの技術協力も合わせて実施して行くことが望まれる。

（２）気候変動対策への支援

気候変動問題に対する国際社会の関心を高める契機となったものの一つに、海面上昇に伴う国家消滅というツバルの訴えがあった。太平洋島嶼国にとって気候変動への対応は共通の課題であり、フィジーでは既に沿岸地域のコミュニティについて集団移転の取組が始められているほか、トンガもツバル同様に国土が珊瑚礁で形成されたほぼ平坦な地形となっており、気候変動リスクに対して脆弱である。

こうした状況の中、我が国は相手国の要請も踏まえつつ、再生可能エネルギーの普及に向けた取組を支援しており、トンガではサイクロン常襲地域という特性を踏まえ、沖縄県で実績がある可倒式風車を活用した「風力発電システム整備計画」を視察した。この案件は、我が国の沖縄県が同じ台風常襲地域であるという点を踏まえ、共有する課題に対処するノウハウが活用されており、我が国の強みをいかした支援として評価したい。

なお、本プロジェクト実施地の近傍で中国の支援により通常型の風力発電施設の整備が進んでいるとされ、具体的な運用の中で優位性が示されることを期待したい。また、現地で先方技術者から、価格面などから部品調達が容易でなく、メンテナンスに時間がかかっている旨の説明もあり、今後の運用についてしっかりフォローアップしていく必要性も感じられた。

また、フィジーのラウトカ漁港で視察した無償資金協力「経済社会開発計画」により供与された製氷機や、先にも述べたトンガの「全国早期警報システム及び防災通信能力強化計画」の関連では、今後の支援に関し、ディーゼル発電機ではなく太陽光発電で稼働するものが要望された。背景として、エネルギーコストの削減という側面もあるにせよ、気候変動対策への支援に対して強い期待があることを認識した。

我が国では、2050年カーボンニュートラルの実現に向けて、GXの推進に取り組んでいるが、こうした流れの中で、我が国の製品や技術が開発協力に一層活用されることとなれば、国益と国際益への貢献という開発協力大綱にも沿うものであり、官民が連携し、積極的に取り組むべきと考える。

気候変動対策には、再生可能エネルギー導入等により温室効果ガスを削減する「緩和策」と、予測される影響に対処する「適応策」がある。CO₂等の排出が少ない太平洋島嶼国の場合、フィジーでの海面上昇に伴う住民の転居に見られるように、「適応策」への取組も重要であり、そうした面での支援もバランス良く実施していく必要がある。

（３）海洋利用に関連した支援

我が国と太平洋島嶼国は共に太平洋という海とともに生きてきた国家である。海は私たちに大きな恩恵と試練をもたらす存在であるが、我が国はそうした海の持つ可能性を最大限いかし、海洋国家として今日の発展を実現してきた。海洋利用に関する様々な知見や技術、経験を有することは我が国の強みであり、太平洋島嶼国が開発を進める上で、海洋をより効果的に活用していくことができるよう支援していくことが重要である。

海の恩恵としては、まず水産資源の活用が考えられ、今回調査を行ったフィジー、トンガでも水産業は重要な産業と位置付けられている。我が国は長きにわたり地域の中心的な高等教育機関である南太平洋大学の海洋学部（現在は学部再編で学科）に対して施設や機材の供与、専門家派遣などを通じて支援を行ってきた。現在、同大学と協力して進めている技術協力「太平洋島嶼国のSDG14『海の豊かさを守ろう』プロジェクト」は、南南協力による地域全体への成果の普及まで視野に入れた取組であり、持続可能な海洋利用という時宜にかなった効果的な支援として評価できるものである。

一方、同大学に勤務する日本人専門家からは、これまでに我が国が行ってきた水産分野での支援を評価しつつ、供与した施設等の老朽化が進む中で、近年では様々な国との間で気候変動対策と絡めた形での共同研究等の大型プロジェクトが増えており、これまでのプレゼンスを維持できるような支援の必要性が指摘されたことには留意したい。

また、海の利用という面では、海上輸送も重要であるが、その手段となる船舶に関しても我が国には優位性があり、開発協力への活用が求められる。今回、無償資金協力「経済社会開発計画」でトンガに供与されたタグボートを視察したが、同国は珊瑚礁に囲まれ、船舶が安全に入港する上でタグボートが不可欠であるところ、高い造船技術を持つ我が国がそうした支援をすることは、強みをいかした開発協力と言える。同国の関係者は、日本が供与した船について、近隣国で同等の牽引能力をもった船はニュージーランドに１隻あるのみで、加えて、同船は災害救援や船舶火災への対応などの能力も備えており、こうした船を持てるのは誇らしいとも語っており、日本の技術が大きなインパクトを与えたと確信することができた。

２．情報通信分野に関する開発協力の重要性

情報通信技術（ＩＣＴ）が今日の人々の生活を支えている現実を踏まえれば、開発協力においても、これまでに増して、ＩＣＴ分野への支援を重視していく必要があると考える。

2022年のトンガにおける海底火山の噴火の際、同国につながる海底ケーブルが損壊し、一定期間、国内外で情報伝達が困難になったことは記憶に新しく、今日の情報化社会における海底ケーブルの重要性を改めて認識させら

れることとなった。

我が国は、現在、豪州及び米国と連携し、ミクロネシア連邦、ナウル、キリバスの3か国におけるインターネット連結性の改善に向けて、東部ミクロネシア海底ケーブル事業に取り組んでいるほか、同志国と連携して Google が大洋州地域で行っている海底ケーブル事業への支援も検討するなど、前向きな取組を行っていることを評価したい。

高い技術を要する海底ケーブルの敷設を行える企業は限られ、3社で世界シェアの9割を占める状況であるが、その一角を日本企業が占めており、こうした優位性をいかし、戦略的に取り組むことが期待される。

また、「防災・減災分野への支援」のところで言及した、準天頂衛星システム「みちびき」についても、当該分野にとどまらず、農林水産業の分野などでの活用も期待されているところであり、開発協力でもこうした日本の強みをいかした支援を積極的に提案し、案件形成につなげていくことが望まれる。

情報通信ネットワークは、人々の暮らしを豊かにすると同時に、生命や財産を守るライフラインとなっている。そのため、サイバーセキュリティに関する支援を強化するほか、ネットワークの強靱化にも取り組む必要があり、ここで取り上げた海底ケーブルや人工衛星のほかにも、H A P S（High Altitude Platform Station）のような技術開発も含め、多様な手法を総合的に活用していく必要があり、そうした点に関して国内で培ったノウハウを開発協力にもいかしていくべきである。

3. 人間の安全保障にもつながるきめ細やかな草の根支援の重要性

国際秩序をめぐるせめぎ合いもあり、太平洋島嶼国に対しては、豪州や中国等を中心に、様々な大型の開発協力案件が提案されている中で、今回の調査では、相手国政府の要人等との意見交換において、我が国の草の根・人間の安全保障無償資金協力に対する評価の高さが感じられた。

幾つか例を挙げれば、フィジーの国会副議長・外務副大臣からは、当該スキームにより草の根レベルまでの学校整備を支援していることに謝意が述べられた。また、トンガの財務省次官からは、我が国がこのスキームで整備したコミュニティホールについて、災害時における避難所としての使用も念頭に置かれたもので、日本の経験がいかされたものであると高く評価されたほか、水関連の支援や漁民の生業を支えるボートの供与にも謝意が示された。

こうした人々の生きる力を高めていくことに資する、きめ細やかな支援は、まさに人間の安全保障を推進する上で重要なものであり、我が国らしさを発揮しやすい協力であると思われる。近年、中国による積極的な開発協力の取組が注目される中、ややもすると支援額での競争を意識しがちであるが、必要な額はしっかりと確保した上で、我が国らしい視点をいかした協力を追求していくことが長期的に見て効果的と思われる。

このような可能性を秘めた草の根・人間の安全保障無償資金協力であるが、会計検査院の令和4年度決算検査報告において、フィジーの案件に関し、今回視察した「ナヴァケゼ・ディストリクト小学校整備計画」ほか2件について、効果の発現に関して指摘を受けることとなったのは遺憾であった。問題が生じた背景や再発防止策について現地大使館から説明を受けたが、コロナ禍による移動制限等で現場確認が容易ではなかった等の事情があったにせよ、事務手続きの面で工夫の余地があったのではないかと思われる。この反省を踏まえ、各在外公館のグッド・プラクティスも共有しつつ、再発防止措置が有効に機能し、草の根・人間の安全保障無償資金協力が持つ、柔軟性と機動性という強みがいかされ、より良い協力となることを期待したい。

4. 無償資金協力等と技術協力とを効果的に連携させる重要性

今回調査を行ったフィジー、トンガの両国においては、ビジビリティの高い大型のインフラ整備のような案件はほぼ行われていない一方で、無償資金協力と技術協力との効果的な組合せが成功していると思われる案件が少なかった。

代表的な例として、ここではフィジー気象局への協力を挙げておきたい。同気象局は、我が国の無償資金協力により施設や観測機器等が整備され、それを契機として、世界気象機関（WMO）の熱帯低気圧プログラムに参画する「地域特別気象中枢」に認定され、その後も我が国が継続的な機器の支援に加え、技術協力による人材育成に協力してきた結果、今日では南西太平洋地域のサイクロン予報・警報及び気象人材育成・気象測器の校正拠点にまで成長している。専門家の指導や訪日研修によって学んだフィジーの人材が、周辺諸国の人材育成も行うなど、我が国のこれまでの協力が望ましい形で実を結んだものとして高く評価できると言えるだろう。

また、ラウトカ漁港では、技術協力「太平洋島嶼国のSGD14『海の豊かさを守ろう』プロジェクト」の関連で、JICA海外協力隊員がマーケティングの指導を行っているが、これに関して、関係者からは、ラウトカでは水産業とホテルなどの観光業との関係強化が課題になっているので有意義であると評価されていた。一方で、研修や助言によって行うべきことは理解したが、それを実行するのに必要な機材がないので支援してほしいとの要望も受けた。

なお、フィジーのNDMOでは、技術協力「防災の主流化促進プロジェクト」で派遣されている専門家について、同関係者から「生まれとしては日本人だが、心はフィジー人だと思っている」と評価されていた。日本のODA支援はこのような専門家やJICA海外協力隊員などの多数の人材に支えられており、その献身的な取組姿勢が我が国に対する印象を向上させていることが感じられた。

モノを供与する支援と、それをいかに効果的に使うかというノウハウを伝える技術支援とは車の両輪である。今回訪問した両国の多くの関係者から、この連携が他国にはない日本の支援の強みであると指摘されており、この無償資金協力等と技術協力との効果的な連携を今後も追求していくべきである。

また、人を介した協力は、我が国ないし日本人の考え方や姿勢など、生の姿を伝え、相互理解を促進することで、開発協力の外交的な効果を高めることにも寄与するものと言えるだろう。

5. JICA海外協力隊員が多面的に活躍できる環境整備・支援の重要性

先に言及した「草の根・人間の安全保障無償資金協力」が、草の根レベルの人々に対するモノによる支援であるのに対し、JICA海外協力隊は人による支援の役割を担っていると言える。こうしたきめ細やかな開発協力は我が国の強みであり、隊員を介して、我が国や日本人に対する理解促進も期待されることから、効果的な活用が求められる。

そうした中、協力隊については、参議院のODA調査派遣報告で、隊員の認識と派遣先での仕事に関するミスマッチの問題や、帰国後の再就職支援などに関して、度々指摘がなされてきたところである。今回、調査を行った両国で意見交換を行った隊員からこうした問題点が指摘されることはなかったが、高い志を持った隊員がモチベーションを維持しつつ、安心して職務にあたり、高い成果を上げることができるよう、JICAには引き続き十分なフォローアップを要請する。

世界で活躍する協力隊員は、グローバル人材としての素養を持つばかりでなく、資機材や資金が十分でない中で、職務を貫徹するには創意工夫が不可欠となることから、袋小路を突破するための柔軟な発想と打開力を備えた人材という側面も有している。こうした人材は、今日、我が国で最も必要とされているものであり、地域おこし協力隊のほか、企業のスタートアップや海外展開などでの活躍も期待できることから、そうしたニーズのマッチングについて、取組を強化すべきである。

少子化に加え、若者の内向き志向も指摘される中、質と量の両面で協力隊員の担い手を確保していくためには、こうした帰国後の活躍の場を確保するとともに、その成果をPRしていくことが重要であり、様々な媒体を活用した広報のより一層の充実が望まれる。

また、高齢社会において、シニア世代に活躍の場を確保することも我が国の重要な課題である。協力隊での活動には、新たな発見や成長を促すことが期待できることから、ある種のリスキリングとしての側面もある。関係府省などとも連携し、46歳以上を対象とする海外協力隊についても、更なる活用の可能性を検討してほしい。

6. 「自由で開かれたインド太平洋」の実現に資する開発協力の在り方

我が国は、自由と民主主義、法の支配を重視し、その下で「自由で開かれたインド太平洋」の実現を外交政策として推進している。開発協力大綱でもこうした価値観は重視されており、開発協力についても、そうした外交政策に沿った形で、戦略的に行われるべきことがうたわれている。

そうした中、国際社会では、こうした価値観に基づく国際秩序に挑戦するような動きを見せている国もあり、そうしたせめぎ合いの中で、太平洋島嶼国に対しては、様々な思惑の下で各国から支援が行われている。

太平洋島嶼国と一口に言っても、各国はこれまでに多様な歴史を歩んできている。例えば、今回訪問したフィジーは、独立以来、4回のクーデターを経験しており、直近の2006年のクーデターの際には、主要ドナーである豪州や旧宗主国の英国を始め、先進諸国から制裁として開発協力も停止されたことから、結果として、中国の影響力が高まったとの見方がある。

フィジーに限らず、多くの太平洋島嶼国にとって中国が重要な開発パートナーとなっている事実を直視する必要があるが、二者択一を強いていると島嶼国に思われるようなアプローチは必ずしも効果的ではないと思われる。

法の支配に基づく「自由で開かれたインド太平洋」を実現するには太平洋島嶼国の理解と協力を得ることが必要不可欠である。我が国はPALMの場などで粘り強く外交努力を続け、成果文書などからは理解が得られていることが確認できるものの、そこに至るまでには様々な思惑が絡み合い、慎重な交渉が行われたと聞いている。呉越同舟とならないように、引き続き、島嶼国側に寄り添った、丁寧な取組が求められると言えるだろう。

その際、海洋における法の支配を考える上で、国連海洋法条約は重要な役割を果たすものである。このツールを活用しつつ、太平洋島嶼国との間で共有する課題解決に取り組みつつ、「自由で開かれたインド太平洋」の意義について共通理解を深めていく取組が重要ではないかと思われる。

こうした点を踏まえれば、我が国は開発協力を通じて東南アジアなどで法制度整備支援を行い、大きな成果を上げてきているが、太平洋島嶼国における海洋法に関する人材育成を積極的に支援することなどが考えられる。

また、その関連で、気候変動に伴う海面上昇により、領海等を定める際の始点となる海洋法上の基線が変動し、海域の法的安定性が損なわれることへの対応として、太平洋島嶼国はPIFを通じて基線の固定化を訴えている。我が国も同様の立場をとることを表明しているが、我が国の国益にも留意しつつ、こうした島嶼国が関心をもつ海洋法上の問題について、緊密に連携して取り組んでいくことは、海洋における法の支配に基づく「自由で開かれたインド太平洋」への理解につながっていくものと考ええる。

7. 終わりに

以上、令和6年度ODA調査派遣第3班が行った調査を踏まえ、派遣団としての所見をとりまとめた。

派遣団がフィジーを訪れた際、首都スバの沖合には中国の遠望型衛星追跡艦と呼ばれる艦船が停泊しているのを目にし、大洋州地域が国際政治の最前線にあることを早々に実感することとなった。

また、他の地域と同様、中国の大型援助案件が散見され、影響力の大きさが見て取れた。他方、先方要人等との意見交換では、重要なインフラ整備などについて、我が国による支援への期待がしばしば示されたことは心強く感じられた。

こうした太平洋島嶼国の我が国に対する期待に応えつつ、我が国の国益や国際益の実現にも資する開発協力を行っていくためにも、これまで述べてきた所見がいかされることを期待したい。

参議院としても、そうした開発協力の実現に寄与していくことができるように、より積極的に大洋州地域に調査班を派遣することが望まれる。また、具体的な訪問候補国の選定に当たっては、国会独自の観点に留意した上で、外務省等と緊密に連携していくことも重要ではないかと考える。

今回の調査に当たり、フィジー及びトンガ両国における視察先の関係者、外務本省、在フィジー日本国大使館、在トンガ日本国大使館及びJICAの方々には多大な御協力を頂き、両国の課題や援助案件の内容等について理解を深めることができた。また、JICA海外協力隊、国際機関等の現地事務所に勤務され、また、現地に根ざして企業活動を行っている在留邦人、日本留学トンガ人等の方々からは、我が国の開発協力や人的交流等について、生の声を伺う機会を頂いた。在シドニー総領事館には乗り継ぎで支援を頂いた。

御協力を頂いた皆様方には、改めて心より感謝を申し上げたい。