



ガラス工房「ベラウ・エコ・グラス」。廃ガラスの減量化、循環型社会の形成を目指す取り組みとして、2022年から事業が開始された（JICA 提供）

対談◎

パラオから見た 日本の国際協力

高まる地政学的関心、
問われる理念と戦略

地政学的関心が高まる太平洋諸島。その西部、パラオと日本の縁は歴史的・人的にも深い。

島嶼国ならではの課題、そして「人づくり」に資する援助のあり方をJICAの支援に見る。

- ・島の経済成長を促すインフラ投資
- ・複数の脆弱性をイノベーション的援助で解消
- ・地政学リスク高まる中、地域主義の育成が重要

中西寛 京都大学教授

峯陽一 JICA緒方貞子研究所所長

パラオの基本情報

- ◇面積：488平方キロメートル（屋久島とほぼ同じ）
- ◇人口：1万7695人（2024年、世界銀行）
- ◇首都：マルキョク（2006年10月コロールより遷都）
- ◇民族：ミクロネシア系
- ◇言語：パラオ語、英語
- ◇独立：1994年（国連加盟も同年）
- ◇政体：大統領制（任期4年、3選禁止）
- ◇議会：二院制（上院15名、下院16名）、任期4年
- ◇GDP：2億8100万米ドル（2023年、世界銀行）
- ◇一人当たりGNI：1万4070米ドル（2023年、世界銀行）
- ◇主要産業：観光業

峯 9月中旬、日本の国際協力の現場を視察するために、中西さんとパラオに出張しました。パラオはミクロネシアの西端、フィリピンのミンダナオ島の東に位置します。
中西 その時はグアム経由で一日がかりの移動でしたが、10月29日に成田からの直行便が新設され、日本から4時間半と、ぐっと近くなりました。日本の真南で時差がないのもいいですね。現職のスランゲル・S・ウィップス・ジュニア大統領が、直行便就航に合わせて来日しました。

峯 パラオの海は透明で、本当に美しく、多くの観光客が同国を訪問するのも納得です。国内総生産（GDP）の約4割が観光業ですが、そのポテンシャルを強く感じました。

親日国に見る戦争の傷跡

中西 地理的な近さに加え、歴史的にも日本との結びつきが深い国です。第1次世界大戦を機に国際連盟からミクロネシアの委任統治を認められた日本は、当時の首都コロールに南洋庁を置いて南洋諸島の統治を行いました。そのような経緯もあって、日系人が人口の25%を占めると言われ、パラオ語の一部には日本語が今も息づいています。「おいしい」を「アジダイジョウブ」と言うこともあります。実際にパラオを訪れて、文化的、社会的に日本統治時代の影響が色濃く残っていると感じました。日本からの移民は、沖縄からの人たちが多かったようです。

峯 パラオは第2次世界大戦の激戦地でもありました。1944年、ペリリュー島やその南のアンガウル島などで激しい地上戦が行われ、日本軍から1万6000人を超える犠牲者が出ました。

中西 日本軍があらかじめ戦地から現地住民を避難させたことで戦闘に巻き込まれた人は少なく、そのため、現在も

対日感情は良好です。47年に国連の信託統治領として米軍の施政下に入った後も、パラオ社会で日系人は重要な役割を果たしてきました。独立は太平洋諸島の中でも遅い94年でしたが、その時の大統領は日系2世のクニオ・ナカムラさんでした。パラオはこれら諸国の中でも、日本との関係が一番深い国ですね。

峯 今回、私たちもペリリュー島の戦跡を回りましたが、「戦争の記憶」をどう語り継ぐかを考えさせられました。

中西 現在でも遺骨収集事業が続けられていますし、日本兵が立てこもった洞窟、大きな砲台や戦車の残骸、海軍の司令部の建物などを見ました。2015年には、天皇皇后両陛下（現在の上皇上皇后陛下）が慰霊のために訪問されています。戦争の記憶に向き合う意味でも重要な場所であり、戦跡の保存などの取り組みが、今後必要でしょう。

「底上げ」された豊かさがはらむ脆弱性

峯 他方でパラオは、気候変動、経済の自立、さらに地政学的な位置などで、いくつもの脆弱性を抱えています。

中西 気候変動の影響について、太平洋諸国の中にはツバルなど海面変動が深刻な国がありますが、パラオの場合は、生態系の変化による天然果実の生育に影響が出ているよう

です。脆弱性という点で基本的な問題となるのが、経済・財政問題です。パラオは1994年に独立した際、米国と自由連合盟約（コンパクト）を締結しました。それに基づく米国からの財政支援が昨年更新されましたが、その支援額が国家予算の約15%を占めており、財政の自立は見込めない状況です。

峯 コンパクトのおかげで、パラオ人はビザ不要で米国に渡航できますから、 Guamやハワイ、米国本土に移住するパラオ人が少なくないそうです。

中西 パラオにはコミュニティカレッジ（短大に相当）が一つあるだけで、優秀な若者は米国の大学に進学し、卒業しても帰ってこない。人材育成の問題は深刻で、日本は高等専門学校（高専）型の教育システムを導入支援できないか、現地の実情とすり合わせているようです。

さらに、産業構造の問題もあります。パラオ国内の人口の3分の1は、サービス業や医療に従事するフィリピン人、建設などの労働に従事するバングラデシュ人の移民が占めています。パラオ人は観光業や漁業など自然相手の職業が多く、生産力の向上を経済成長につなげる基幹産業が育ちにくい状況があります。

峯 産業基盤の多角化が必要でしょう。加えて、若者が国



日本の開発協力の象徴的な事業として2002年に完成した「日本・パラオ友好の橋」(JICA 提供)

外に流出することもあって、日本を追いかけるように高齢化も進んでいます。パラオは、1人当たり国民総所得(GNI)が1万4000ドルで高所得国に分類され、経済指標だけを見れば確かに豊かな国です。しかし、人口1万人あたりの政府開発援助(ODA)の受取額も累積で200億円を超えており、この国の豊かさは相当に「底上げ」さ

れてきたとも言えるわけです。

中西 日本の援助政策は、全体として途上国の自立を応援し、最終的にはその国が援助を卒業して、先進国の仲間入りができるよう、後押しすることを基本としてきました。パラオは、その点では国家としての自立性を持つこと自体が難しく、特殊なケースと言えます。

パラオで見たODAの現場

中西 現地で国際協力機構(JICA)の支援の現場を視察しましたが、本当に多種多様な事業が行われています。特筆すべき事業の一つは、「日本・パラオ友好の橋」でしょう。コロールと国際空港のあるバベルダオブ、二つの主要な島をつなぐ橋は、日本の政府開発援助で2002年に完成しました。

峯 小さな島に全長400メートルを超えるコンクリート橋が架かり、なかなかの迫力でした。島嶼国においては、島と島、さらにその先のグローバルな経済拠点を結びつける交通インフラが、発展を促す不可欠な要素になります。

この他、コロール島と商業港や発電所のあるマラカル島をつなぐミナト橋の架け替え、国際空港ターミナルビルの拡張工事と完成後の運営など、無償援助や海外投融資を駆使

して、目に見えるインフラ造りに貢献していました。

中西 一方で社会経済分野では、廃棄物の処分場やリサイクルに関係した施設の建設も進んでいます。島嶼国ではゴミの処理は深刻な問題なのです。沿岸で埋め立てると環境に悪影響があるし、焼却処分は島の規模に鑑みると非効率です。そこでコロール島にリサイクル型の処分場が建設されました。そこには廃ガラスを利用したガラス工房「ペラウ・エコ・グラス」が付設され、素朴だけどきれいな装身具やジュエリーが作られています。2023年版「ODA白書（開発協力白書）」の表紙写真は、その製作風景を捉えたものです。

イノベーションを生み出す取り組みも行われています。海洋深層水を汲み上げて、野菜の水耕栽培や水産物の養殖が試行されており、また表層水との温度差を利用した海洋温度差発電の実証のための調査が進んでいます。私もパイロット農場を訪れて、小さな葉野菜をいただきました。

峯 水資源の利用、電源開発、商業的農業、養殖漁業、リサイクルなど、新しい産業を育成するだけでなく、複数の脆弱性に横断的に対応し、克服しようとする試みです。近くで見ることができたのはよかったです。

もちろん、取り組みが全てうまくいくわけではないよう

です。海洋温度差発電の試みには地元から反対意見も出たようですが、日本側のスタッフが丁寧に説明しているようです。経済的な利害調整だけでなく、その地域の政治文化なども踏まえて地元の人々に向き合い、すり合わせる。自分たちの知識を押しつけないことで、「日本の人たちはわれわれと共に歩もうとしている」と感じてもらうことも大切だと思いました。

中西 教育の分野でも、JICA海外協力隊員が小学校で算数や体育を教えたりするほか、パラオ政府教育省への助言なども行われています。中・長期的には人材の問題が最も重要でしょう。

峯 教育や保健医療への援助などは象徴的ですが、人の可能性を引き出す「人間開発」を基礎に、現場の脆弱性に対応する「人間の安全保障」の考え方が応用されていくといいですね。海外協力隊も含めて、日本からの支援は、そのあたりが手厚く行われている印象を受けました。

中西 付け加えると、JICAとは別に、海上保安能力の強化の面では、日本財団が海上保安庁と協力して、巡視船など船舶の提供や職員の訓練に貢献するなど、独自の存在感を示していました。開発協力に関わるアクターの多様化を示す好例と言えます。



日本財団が寄贈した海上警察の巡視船。
海洋の持続可能性を警備面から支える (JICA 提供)

峯 多様なアクターが協力して新たな解決策や社会的価値を共に創り上げる「共創」は、新たな国際協力の理念でもあります。JICAは大洋州に多くの拠点がありますが、それぞれの国、島々で意見交換を重ねながらネットワークを拡大し、例えば、パラオでのプロジェクトを他の島嶼国や地域にスケールアップさせるなど、さらに大きな開発効

果を生み出せる取り組みを強められたらよいですね。

太平洋の地政学を踏まえた関係づくりを

峯 太平洋諸国との協力を考える上では、地政学的関心の高まりという要素も無視できません。

中西 この地域の全体的傾向としては、中国の海洋進出と米国のプレゼンスの縮小という潮流を見て取れますが、パラオは太平洋諸島国でも数少ない、台湾との外交関係を維持している国です。米国や日本との統治時代の関係はパラオ外交の基軸となっていますが、パラオと台湾の関係もまた深いわけです。

峯 台湾の大使館があるという国も珍しいですね。

中西 コール中心地の、台湾資本の大きなスーパーマーケットが入るビルの上階にありました。首都マルキョクの公共建造物は台湾の援助で造られたものも多く、経済的な結びつきの強さを感じさせます。また、今年1月に再選されたウィップス大統領は「パラオのトランプ」の異名を持つ辣腕政治家で、パラオを強くすることを意識し、中国への警戒心を隠しません。それゆえ、中国も今すぐパラオを寝返らせることは難しいと認識しているようですが、観光や経済面からの浸透は当然考えているでしょう。

地域政策と各国情勢をすり合わせ、

その中に開発協力を位置付けることで、

ODAの意義はより高まるでしょう。



なかにし ひろし 1991年京都大学大学院法学研究科博士後期課程退学。京都大学助教授などを経て現職。専門は国際政治。著書に『国際政治とは何か』、共編著に『高坂正堯と戦後日本』『日本政治史の中のリーダーたち』など。

峯 太平洋諸国では、他にマーシャルとツバルが台湾を承認しています。

中西 パラオも政権によって対応に違いがあり、前任のレメンゲサウ大統領は、中国を含めてバランスをとろうとする面がありました。観光が産業の柱である以上、中国の経済力を無視することはできません。

峯 マーケットでは中国野菜の空芯菜が売られるなど食や農業の結びつきもあり、中国からの観光客も増えてきているようです。今後、パラオが対中融和に傾くのか、これまで通り台湾に寄り添うのか、読み切れない部分があります。米国の太平洋戦略次第なのですが、トランプ政権の方針が定まるのはこれからでしょうか。

中西 米国国際開発庁（USAID）解体の影響はパラオでは相対的に小さい印象でしたが、今後の米国の外交的・軍

事的関与のあり方が、パラオあるいは太平洋地域の将来に大きな影響を与えることは間違いありません。パラオには米国、豪州、台湾などが、それぞれ一定の関わりを持っています。日本を含めたそれらのパートナーがパラオと共に歩み、太平洋諸島西側のエリアで協力関係を維持することは、地政学的な環境変化に対応する上でも重要です。安全保障上の協力を進める過程で、パラオが今後、この地域全般の政策形成の拠点として機能することも期待されます。

峯 島嶼国間の連帯強化、そして太平洋の地域主義の動きも注目すべきです。国連の舞台で多次元脆弱性指数（MVI）が採択されるなど、小島嶼国の協力が進展しています。将来的には安保理に小島嶼国向けの議席を確保すべきだという声も出ているようです。

そういった観点から見ても、日本のイニシアチブで行わ

れている太平洋・島サミット（PALM）は重要です。この8月に行われた第9回アフリカ開発会議（TICAD9）は成功を収めました。太平洋諸国に豪州とニュージーランドを加えた形で、この地域の政治的リーダーシップと地域主義を育もうとするPALMも、TICADと並ぶ意義ある枠組みです。こうした取り組みを、より活発にしたいですね。またパラオは、地域協力のフレームである太平洋諸島フォーラム（PIF）の、2026年議長国を務めるので存在感を増しています。

中西 地政学的な関心も手伝って、太平洋諸島の重要性についての認識が高まってきたのは、この10～15年ほどのこととです。この間、日本の太平洋諸国に対する外交はそれなりに進展し、国際協力のプレゼンスも高まりました。しかし、全体としてはまだ移行期であり、太平洋地域における

包括的な戦略が作り上げられたとは言えません。それは米国や豪州も同様で、「太平洋諸島は重要」と言いながら、具体的に政策に落とし込んでいません。今後は太平洋地域の全体状況と各国の情勢をすり合わせた上で、地域政策とそれぞれの国の位置付けを見直す作業が必要で、それは国際協力の意義をより高めるでしょう。

峯 戦前の日本は、パラオを含むミクロネシア地域を「南洋」と呼びました。ミクロネシアを内南洋、現在の東南アジアを外南洋と分けていました。そのようなくくり方は是非ともかく、日本が東南アジア諸国連合（ASEAN）と太平洋諸国、とりわけミクロネシアとを結びつける触媒になるような地域協力の構想は、あってもよいでしょう。

その際、一つの核になるのは沖繩でしょう。1981年に鈴木善幸首相が提唱した「ASEAN人づくり構想」に

経済指標では把握しきれないニーズを

「生き方の選択を広げる」視点で捉え、

一緒に課題解決に取り組む姿勢が大切です。



みね よういち 1989年京都大学大学院経済学研究科修士課程修了。専門は人間の安全保障研究、開発経済学、アフリカ地域研究。同志社大学教授などを経て現職。著書に『開発協力のオーラル・ヒストリー』『2100年の世界地図 アフラシアの時代』など。

基づいて、85年にJICA沖縄センターが誕生しました。設立には、沖縄が地理的、気候的、文化的に東南アジアに近いという理由がありました。パラオについては、中西さんが指摘されたように、日本統治下のパラオに移住した日本人の多くが沖縄出身だったという事情もあります。JICA沖縄センターにはこの間、島嶼間協力のさまざまな知見が集積され、ASEANと太平洋を結ぶハブの役割を担える存在になってきました。

「双方向の協力」を意識することが最も大切

峯 パラオとの国際協力を話を戻したいと思います。なぜ、パラオのような中高所得国に国際協力をを行うのか。いま議論したような地政学的文脈に加えて、経済指標だけでは捉えきれない人々のニーズに応えることが大切です。パラオは、財政を米国に依存し、産業の育成にも構造的な制約がある国です。そうは言っても現場には、自然災害を含めた複合的な脅威に対処しながら、島に根を張って、暮らしを営んでいる人たちがいるわけです。住民たちの「生き方の選択を広げる」という視点から、所得に限定することなく、教育や医療、気候変動への対処など、太平洋の島々が直面する課題への解決策を共に模索していく姿勢が、改めて求

められているのではないのでしょうか。

パラオでは、人々を中心にリスクに対処する「人間の安全保障」の発想の大切さをあらためて実感しました。日本もパラオと同じ島嶼国です。地政学的な関心も組み込みながら、未来に向かって、「人と人の協力を通じて、お互いにどのような学びがあるか」、「どのような価値を一緒に生み出すことができるか」と自問し、総合的に開発協力を構想する段階にきたのだと思います。

中西 それは「互恵的」に協力を深めていくということですね。一方的な援助ではなく、共通の課題を共有しつつ、開発協力を全体的な外交関係の中に落とし込んでいくことが必要です。

峯 開発協力大綱にも、小島嶼国のような特別な脆弱性を抱える国々に対して、必要な協力を戦略的に活用すると明記されています。

中西 バランスが大切だと思います。日本にとってパラオは、特別に良い関係の国だと思いますが、日本の視点ばかりでパラオを捉えると、現地の人との摩擦を生じかねません。さらに太平洋諸島全体を見た上での関係構築も重要です。相手の伝統や歴史を認識した上で日本との関係を発展させていく取り組みが重要ですね。