



世界構造の変化と日本外交新次元への進化

- 日本力を発揚する主体的総合外交戦略 -

2011年2月
公益社団法人 経済同友会

目次

はじめに	3
. 国際情勢の現状認識	4
1. 多極化に向かう世界	4
2. 国際合意の困難化と新しい国際秩序の模索	4
3. 爆発的な人口増加と食料・水、資源・エネルギーの供給不足、環境問題	5
4. 新たな経済運営のあり方を模索する国際社会	5
5. 潜在的な不安定要因を抱えて成長する東アジア、台頭する中国・インド	6
= 国際社会における日本：悲観的シナリオ =	7
. これからの日本外交のあり方	8
1. 国際社会の中で日本が歩むべき道	8
(1) 「自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序」の実現	8
(2) 国際社会を「つなぎ直す」ファシリテーターとしての多国間外交の展開	8
(3) 「豊かさ」を実現する日本外交	9
2. 日本外交の資産 = 日本力	9
3. 日本外交の方向性	10
(1) 対米国関係	10
(2) 対中国関係	11
(3) 対アジア・ASEAN 関係	12
(4) 対ロシア関係	13
(5) 対欧州関係	13
(6) 対中東・アフリカ関係	13
(7) 対中南米関係	14
(8) 対国際連合・国際機関関係	14
4. 何故、総合外交戦略が求められているのか	14
. 世界の平和と繁栄に向けた日本の総合外交戦略	16
1. 安全保障	16
(1) 日本の防衛力整備	16
(2) 日米同盟関係の深化	19
(3) 国際平和協力活動の積極的な展開	20
2. 通商、経済外交	22
(1) 通商	22
(2) 国際標準の獲得	24
(3) インフラ(社会基盤)整備プロジェクト	25
3. 資源・エネルギー、食料	27
(1) 資源・エネルギー	27
(2) 海洋権益	28
(3) 食料	29
4. 地球規模の課題解決に向けた国際協力	31

5 . パブリックディプロマシー / 対外情報戦略	34
6 . 外交政策を支える体制の整備	37
(1) 日本政府の外交力強化	37
(2) 日本外交の基盤整備	38
7 . 外交政策のベストミックスを目指して	40
(1) 防衛政策と財政制約	40
(2) 武器輸出三原則と平和外交	40
(3) 経済外交	40
おわりに	42

はじめに

今、日本は自らの外交を問い直す決定的な時期を迎えている。

これまでも日本外交のあり方をめぐって、数多くの議論が展開され、提言がなされてきた。敗戦国外交からの脱却、日本の国際的役割の模索、冷戦後の新国際秩序への参画等、時代の節目において、外交政策の転換を求め、新しい日本外交の確立を目指し、様々な構想が打ち出されてきた。

そして多くの場合、従来の日本外交における場当たりの対応やその受動的な姿勢が課題として指摘され、より総合的、戦略的、かつ主体的な外交の展開が政府に求められてきた。経済同友会がこれまで行ってきた外交政策にかかわる提言もその例外ではない。

もちろん、国際情勢と国際社会における自国の相対的な立ち位置の変遷に応じて、あるべき外交の姿は随時見直される必要がある。この度の我々の提言も、激しく変化する国際情勢と日本の存在感の希薄化を踏まえ、経済同友会として、今後の日本の外交・安全保障政策とそれを支える基盤について意見をまとめ、それを日本社会に問うことを目的の一つとしている。

しかし、日本外交の不備をあげつらうのみでは前に進むことはできない。戦後日本が復興を遂げ、繁栄を実現する中で勝ち得た外交上の成果を認識し、さらにその上に世界の環境変化を先取りした具体的な外交努力を重ねていかななくてはならない。戦後、日本企業が世界において活躍の場を拡大するにつれ、日本の対外イメージの大きな部分を民間企業が担うようになり、日本の経済力は日本外交にとって重要な資産となった。一方で、我が国の外交政策は、日本企業が国際的に活動を展開する際の信用の基盤でもある。日本の経済界は、我が国の外交のあり方について、より関心を払い、関与していくべきである。

この度の我々の提言の背景には、従来の議論をただ繰り返すだけの余地がますます日本にはなくなってきている、という危機感がある。日本の国際的立場の変化に加えて、本格的な政権交代の時代を迎え、政治主導型の外交が進むとすれば、そのさらなる水準向上を民間として支えていく必要があり、具体的な一歩を踏み出す必要がある。

経済同友会では『2020年の日本創生 - 若者が輝き、世界が期待する国へ -』を発表した。これは10年後のあるべき「国のかたち」を提示し、断行すべき諸改革について国民的議論を喚起することを目的としている。日本が展開する外交も「日本創生」を実現し、国際社会の課題解決に主体的に携わっていくための対外活動でなくてはならない。

大きく変化を遂げている国際的な政治・経済・社会情勢を踏まえ、日本がさらに外交能力を高めていくことに本提言が寄与することを期待したい。

国際情勢の現状認識

1. 多極化に向かう世界

政治・経済・軍事面において、米国が単独主義的な行動をとり得るほどの国際的影響力を保持した時期は終わりつつある。米国は引き続き、国際社会において圧倒的な影響力を保持するが、その相対的な地位は変化しつつある。

一方、新興国の政治的、経済的台頭は著しく、国際社会の運営にあたっては、新興国の参画なくして、正統性を得ることは難しくなっている。またきわめて限定的な形ながらも、地域共同体、国際機関、NGO、企業等が国際的なプレイヤーとして主権国家と並びつつあることも見落とすことのできない傾向である。

国際的影響力を行使し得るプレイヤーの多様化、そしてグローバル化の進展とあいまって、国際社会を脅かす危機も多様化し、その影響がより広範囲に及ぶようになってきている。テロ、大量破壊兵器の拡散、さらには金融経済危機といった政治経済上の課題に加え、人類にとって必ずしも新たな問題ではないものの、地球環境の変化、感染症、自然災害といった課題の影響がさらに大きくなりつつあり、こうしたリスク要因に対する人類社会の脆弱性が改めて認識されてきている。また、国際社会における対立軸が宗教や民族といった領域に移りつつある点も懸念される。

こうした危機の深刻化、対立軸の複雑化、そして、こうした危機への社会の脆弱性が明らかになったことで、国際社会の先行きに対する不確実性は高まっており、今後、秩序の不安定化へとつながる恐れがある。パワーシフトが進み、多極化世界への移行期にある現在、国際社会のガバナンス体制の維持に向けてどのような外交努力が望ましいのかを議論しなくてはならない。

ただし、国際社会における多極化の流れは、外交政策を検討する上での選択肢の多様化、国際交渉の次元の複数化という側面もある。国益を確保し、そして国際社会の安定と繁栄を実現するために、協議する相手や、協議の場を柔軟に、重層的に組み合わせ、実効的な課題解決メカニズムを創り出すチャンスが到来していると考えられることも可能である。

2. 国際合意の困難化と新しい国際秩序の模索

国際社会において影響力を行使し得るプレイヤーが多様化し、プレイヤー間の対立軸がより複雑化するにつれ、国際合意を得ることがますます困難になってきている。国際金融危機を契機に発足した主要20カ国・地域会合(G20)体制の下では、先進経済国に加え、主要な新興国が加わり、国際社会のガバナンスを確立する意思決定の場として機能することが期待されている。しかし、20カ国・地域の首脳が一堂に会する場において、実質的な議論を交わすことは難しい。

例えば、経済活動に関わる国際合意としては、1985年の先進5カ国蔵相・中央銀行総裁

会議(日・米・英・西独・仏)における為替安定化についてのプラザ合意、1994年に終結した貿易の自由化交渉に関わるウルグアイ・ラウンドなどを挙げることができるが、その後、通貨・通商交渉において、これらに匹敵するような成果を世界の主要国政府は収めるにいたっていない。

安定的な国際秩序が欠落するなかでは、諸国はリスクをヘッジするために複雑で、非効率な外交を展開せざるを得なくなる。たとえば、中国によるレア・アース輸出規制の問題は、天然資源の開発・輸出をめくり、国際合意の下で何らかの秩序形成が必要であることを示している。各国が個別に天然資源の供給源多様化や備蓄体制整備を進め、開発や輸出のあり方をめぐり、資源産出国と個別に折衝を重ねるよりも、多国間の事前合意が一定の範囲で存在することが好ましい。そういった国際合意はグローバル化が進む国際社会における公共財の一種であり、国際公共財を着実に、効率よく提供するための新たなメカニズムをめぐって模索が始まっている。

3. 爆発的な人口増加と食料・水、資源・エネルギーの供給不足、環境問題

今後 50 年間の急激な人口爆発と都市集中が人類にもたらし得る食料、水、資源・エネルギーへの需要の高まりが、経済成長のみならず、既に顕在化している貧困、飢餓、疾病、さらには環境問題といった地球的課題に大きな影響を及ぼすであろう。

また、そうした重要な諸資源の供給不足に対する過度の懸念が、社会不安、地域紛争といった政治的な問題を誘発し、世界の安全保障環境に悪影響を与える恐れがある。

特に、中国やインドを抱えるアジア地域においては、今後の人口成長、都市化の広がり、都市化に伴う経済・社会活動、ライフスタイルの変化等を原因として、環境負荷が高まっていくであろうことが想定される。また経済の趨勢がアジアへとシフトするにつれ、エネルギー消費、そして二酸化炭素排出が高まり、地球環境に対してアジア諸国が負う国際的な責任も大きくなる。環境対策や持続可能な経済モデルを提示していくことの重要性は今後高まる一方であろう。

4. 新たな経済運営のあり方を模索する国際社会

世界経済金融危機のような新たなリスクの可能性を抱えながらも、グローバル化の進展はとどまることなく、むしろ加速している。世界貿易機関(WTO)ドーハ・ラウンド交渉の先行きは不透明であるが、地域レベルでは自由貿易協定(FTA)、経済連携協定(EPA)の締結交渉が進展しており、人材、物品、資本、情報がグローバル化した世界の中で移動している。

国際的な経済金融危機後の新たな環境の下、世界各国は新たな成長モデルを求め、試行錯誤を始めている。市場環境の変化にとどまらず、地球環境の変化も踏まえた、今後のあるべき経済活動について議論が行われている。

また市場の失敗、政府の失敗に対して、いかなる対策を講じ、乗り越えていくべきかという

課題もある。いわゆる国家資本主義的な経済運営を志向する政府もあれば、自由主義経済を軸に経済立て直しの道を模索する向きもある。国際的な競争環境が厳しさを増していく中、各国、各地域は官民の持てるリソースを結集し、経済成長を成し遂げるための処方箋を探っている。国内の経済運営に限らず、国際的な経済ガバナンス体制の再構築も含め、確固とした知的構想力に裏打ちされたモデルの提示が求められている。

5. 潜在的な不安定要因を抱えて成長する東アジア、台頭する中国・インド

世界経済金融危機を経た後も、相対的に著しい成長を遂げている中国、ASEAN を含む東アジア地域は、今や世界経済の成長センターとして期待されている。ASEAN を軸に、二国間・多国間の自由貿易協定が締結され、東アジア各国間の相互依存が進んでいる。しかし、東アジア地域全体を視野に入れた経済連携・統合の枠組みをめぐる議論は未だ錯綜しており、東アジアにおける秩序形成の行方は明確になっていない。特に中国やインドは、国際社会の過度なまでの期待感を背負いながら、政治・経済、そして軍事面において大国への歩みを進めている。

東アジアの潜在力が注目される一方、中国による軍拡・海洋進出、北朝鮮における核開発とその非民主的な強権統治体制、休戦協定下にある朝鮮半島情勢、領土・領海問題、さらに南アジアまで視野に入れば混迷するアフガニスタン・パキスタン情勢もあり、安全保障上の不安定要因にも事欠かないのが現実である。先に指摘した非伝統的安全保障課題にとどまらず、伝統的な安全保障領域においても、日本の安全保障を脅かす諸要因が深刻化し、増加している点を我々は認識しておく必要がある。

= 国際社会における日本：悲観的シナリオ =

日本が国際情勢の変化に対応することなく、現状維持を選択した際の今後の展開について、問題提起の意を含め、敢えて悲観的なシナリオを想定した。本提言ではこうした事態に日本が陥ることのないよう、あるべき日本外交の姿を提示している。

国際的な合意形成の困難化に伴い、高まる国際関係の不確実性

国際的影響力を行使し得る新興国や非国家的主体の台頭に伴い、国際合意を得ることがますます困難になる。領土・領海問題、核拡散、テロ、地域紛争、人口爆発、難民、貧困、感染症、地球環境問題といった課題のマネジメントが求められるが、国際社会は解決策を見出すことができず、日本も国としての役割を定め得ず、日本を取り巻く国際環境はますます不安定化する。

経済力の低下とともに国際的影響力が低下し、国際社会の信頼を失う日本

国際環境が不確実性を増す中で、日本は少子・高齢化、人口減少といった国内の構造変化を克服できず、経済力は低下する。また平和維持活動や国際協力といった積極外交が展開できなくなり、防衛力整備にもさらに支障をきたすようになる。成長の力を失った日本経済への国際的関心はますます薄れ、日本の国際的影響力は低下し、世界の信頼を失う。

内向き志向が強まり、世界の経済自由化の流れに乗り遅れる日本

戦後日本の繁栄の基盤は、開かれた国際経済秩序の存在にあった。しかし、経済力と国際的地位の低下により、内向き志向が強まるとともに、農業を始めとする一部の分野の一部の既存組織における「国益」を守るという大義名分の下、市場開放に伴う日本の競争優位分野における大きな成長の機会を閉ざしてしまう。

その結果、アジア太平洋における広域経済連携推進の流れ、ひいては世界の貿易自由化の流れにも日本は乗り遅れる。貿易、投資、人材の移動等に関わる地域の共通ルール策定にも関与することができず、ダイナミックに発展するアジアの活力を取り込むことに失敗し、日本経済の衰退は加速する。

日米同盟における相互信頼関係の低下

日米同盟関係は、普天間基地移設問題を契機に相互不信が深まり、日米同盟の深化に向けた政府間協議が先送りされる。これにより、共通戦略目標の確認、役割・任務・能力についての認識等、日米両国が積み上げてきた二国間協議の成果を、同盟深化につなげることができなくなる。従来の憲法解釈上の制約を日本政府が克服できないこととあいまって、想定されるリスク・シナリオへの具体的対応を事前に策定することもできず、同盟関係における相互信頼関係は低下する。

相対化される日米同盟

東アジアの安全保障の要として機能してきた日米同盟は、同盟深化にむけた協議が滞り、新たな安全保障環境にも対応できないまま、「漂流」していく。米国は日米同盟に代わる安全保障メカニズムを模索し、オーストラリア、韓国、ASEAN、インドとの安全保障上の連携強化を進める。米中両国間の関係は不安な状態が続くが、東アジア地域の秩序形成にあたって、日米同盟は相対化され、日本の影響力と国を守る力は一層低下する。

これからの日本外交のあり方

1. 国際社会の中で日本が歩むべき道

(1) 「自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序」の実現

プレイヤーやリスク要因が多様化する世界の中で、日本は国民の生命と財産、そして領土の保全を図っていかなくてはならない。そのためには安全保障上の自助努力を重ねるとともに、日本を取り巻く政治・経済環境の改善を企図し、世界の平和と繁栄を確立するための安定的な秩序構築に自発的、積極的に携わっていく必要がある。

特に、国際環境のレベルにおいては、自由で、開かれた、ルールに基づく秩序が形成され、定着していくことが、日本国民のみならず世界の人々の生活の向上に資する。貿易、投資、金融といった経済面のみならず、安全保障の分野も含め、ルールや多国間協議の場の整備を進め、関係諸国が参画できるシステムを具現化していくことが極めて重要である。その点、日本は戦後、経済優先の立場に基づく外交を展開し、自国の繁栄のみならず、東アジア諸国が経済発展の時代を迎えるための基盤づくりに寄与してきた。その実績に加え、先進経済国として、そして日米同盟体制の運営を通じて蓄積された知見を手に、日本は新たな国際環境の下で外交を展開し、健全な国際合意形成システムの構築、運営の中核的な役割を果たしていくことが十分に可能である。

今後、多極化が進む世界において、日本をめぐる国際的な脅威、あるいは機会を、的確に、事前に把握することは困難である。これからは限られた、具体的な脅威のみを想定して、準備するだけでは、日本の安全保障確保は難しい。国際秩序のデザインを行い、外交資産の分割投資、リスクの最小化を図る必要がある。また、避けるべきは大国による外交の占有や、大国による勢力圏の分割による地域秩序の構築であり、その点においてもルール・ベースの国際秩序の再構築は日本にとって重要な外交課題である。

(2) 国際社会を「つなぎ直す」ファシリテーターとしての多国間外交の展開

現在、国際的な影響力を行使しうるプレイヤーが増え、国際的相互依存が深まるに依りて、対処すべきリスクや紛争要因が複雑化しつつあり、国際社会としてのガバナンス機能が低下している。自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序の下で繁栄を手にした日本としては、従来のグローバル・ガバナンス体制を新たな国際環境に対応させる作業に関与していくべきである。

多極化が進み、ややもすれば、遠心力が働きかねない現在の国際情勢下において、日本は国際社会を「つなぎ直す」外交を進めるべきである。多国間外交を展開する力を強化し、政策課題ごとに合意形成の核となる国家や集団を結びつけ、そうした中核国・集団群と共同歩調をとるような外交を展開するべきである。日本が多国間外交を進める能力を培うことは、米国かアジアか、という安易な二者択一の議論を乗り越え、今後想定される日本の国力低下を補うことにもつながる。

国際的意思決定を促すための、有志国・集団の連携は、その目的とするところによってスケール感は大きく異なる。東アジアにおける安全保障環境の安定であれば、米国のプレゼ

ンスを確保しつつ、中国に責任ある行動を促すための構図を検討することになる。希少資源の開発に関わるレジーム構築であれば、当該資源の産出国・消費国間にとどまらず、資源開発に携わる多国籍企業を含む対話メカニズムを企図する必要もあるだろうし、グローバル化時代の感染症対策においては、国家、国際機関、研究機関や研究者個人をも広く巻き込んだ形の国際ネットワーク作りが求められる。

(3) 「豊かさ」を実現する日本外交

そういった有志国・集団の連携を日本が促す際の軸となるのは、自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序の構築であり、さらに、世界の人々に豊かさを提供するための外交展開である。経済成長の実現、経済関係の拡充が国際社会に平和と安定をもたらす、ということが、戦後の日本外交が依って立ってきた考えの一つであるとするならば、日本外交にとって、それは明らかな比較優位を有する分野であり、今後も一層の努力を傾けていくべきである。特に、東アジアにおいては、国民レベルでの豊かさを実現することは社会の安定という観点からも引き続き重要な課題であり続けると考えられ、この点でも日本外交が担うことのできる役割は大きい。豊かさの実現の中には経済発展のみならず、災害や感染症対策といった分野での取り組みをも含め、人間の安全保障といった考え方も組み込んでいく必要がある。

2. 日本外交の資産 = 日本力

当面、日本の国際的影響力の源となるのは、日本の経済力・技術力、日米同盟、日本が培ってきた国際信用、さらには日本の歴史、文化を背景とした価値観といった資産である。

日本の戦後外交は憲法上の制約もあり、常にその経済力・技術力を背景に展開してきた。しかし、今後は、国内人口の減少や国際競争の激化を受け、日本の国力は低下傾向にあると見られ、自らの経済力・技術力だけに頼る、従来通りの外交を展開することは徐々に望み得なくなっている。

今、日本になし得ることは持てる経済力・技術力の活用・強化を目指して、次代を見通した低炭素社会の構築を進め、環境・エネルギー分野における比較優位をもって、今後の国際的影響力の源泉としていくことであろう。また、併せて、経済大国、先進民主主義国として培ってきた社会・経済運営のノウハウをも活用し、新興国、途上国における豊かさを実現することによって、東アジアの安定と繁栄を図っていくことがこれまで以上に重要な課題である。

さらに、日本外交が過去 50 年間にわたって築き上げてきた日米同盟関係という資産は、日本の安全保障を確保するために不可欠であり、またアジアにおいて安定した国際秩序を維持するためにも引き続き重要である。同盟関係の本質は軍事関係であるが、それはアジアを分断するものではなく、予見可能な地域秩序を維持するための存在である。安全保障上、不測の事態が東アジアにおいて生じることを抑止することが日米同盟に期待されている役割の一つであり、同盟の運営を着実に行うことが日本の対アジア外交の足元を固めることにもなる。

そして、強圧的な権力政治に依ることなく、経済優先の姿勢で展開してきた日本外交が長年にわたって築き上げてきた国際的信用は、日本にとって大きな外交資産である。既存の国際秩序の重要なステークホルダーとして、安定的な国際社会の発展を図るべく、日本は持てる国際的信用を活用する必要があるし、当然のことながら今後の日本の行動如何で日本の信用、そして「ブランド・イメージ」が強化されることも、弱まることもあり得る点を改めて認識するべきである。

また、日本による外交活動には、日本の歴史や文化を背景とした価値観が反映されることは至極当然のことである。様々な文化との交流を通じて醸成されてきた日本の理念や価値観¹も日本外交を展開していく上での重要な資産の一つとして挙げることができる。

本提言では以上の4つの要素をもって「日本力」を定義付けたい。そして、現下の国際情勢において、この「日本力」をいかに外交に活用し、日本の未来を切り開いていくべきかという問いに対する検討の成果が本提言である。

なお、今後、特に日本の対外信用の基盤として重要となるのは、財政規律の確保である。自国の安全保障確保も含め、日本が自立した、主体的な外交姿勢を持つことが、対外活動の基本となることは当然であり、そういった国家活動の基盤となるのが健全な財政の確保である。今後、世界の資本、人材、情報を惹きつけることが可能な日本となるためにも、財政規律の確保が重要な対外シグナルであり、自立した対外政策の前提である。

3. 日本外交の方向性

自立した外交姿勢を持つことが、日本の対外活動の基本となることは当然であり、自国の安全保障を確保し、主体的に判断、行動するための体制を整えることが不可欠であることは論を俟たない。その上で、日本が、自由で、開かれた、ルールに基づく秩序を築き上げていくためのファシリテーターとしての責務を果たすに際して、特に東アジアにおける国際関係を中心に、方向性を確認しておくべき対外関係が幾つか存在する。

(1) 対米関係

日本を取り巻く安全保障環境は、冷戦時代と比べて緩和されているとは言い難く、日本自身の国防努力のみで、東アジアの不安定要因に対処することは不可能である。引き続き、日本は米国との同盟関係を通じて、安定した、予測可能な安保環境を維持し、自国の安全保障を確かなものとする必要がある。

日米同盟は日本の防衛のみならず、地域の安定を確保するための国際公共財としても機能している。開かれた、ルールに基づく地域秩序の構築を通じて、アジアの政治的・経済的安定を図ることが日本の利益に適うのであり、その観点からも、日米同盟の役割を改めて認識する必要がある。同盟関係とは本来、国家間の軍事的な結びつきであるが、その同盟管理の成否は当事国の軍事上の安全保障のみならず、経済的な利害関係や対外イメージを

¹ 経済同友会『日本の「ソフトパワー」で「共進化(相互進化)」の実現を 東アジア連携から、世界の繁栄に向けて 』(2005年2月)

も左右する。日米安全保障条約では経済協力の重要性についても触れており²、日米同盟の多面的な効用を再認識するべきである。

揺るぎない日米同盟の存在が、日本が対アジア外交を展開する上でも重要な役割を果たしており、日本にとっての対米関係と対アジア関係が二者択一であるかのような議論は正確ではない。東アジアの安定を確保するためにも、日米同盟を軸として韓国、オーストラリア、インド等との防衛協力関係を推進し、東アジアの安全保障秩序について協議を進めるべきである。

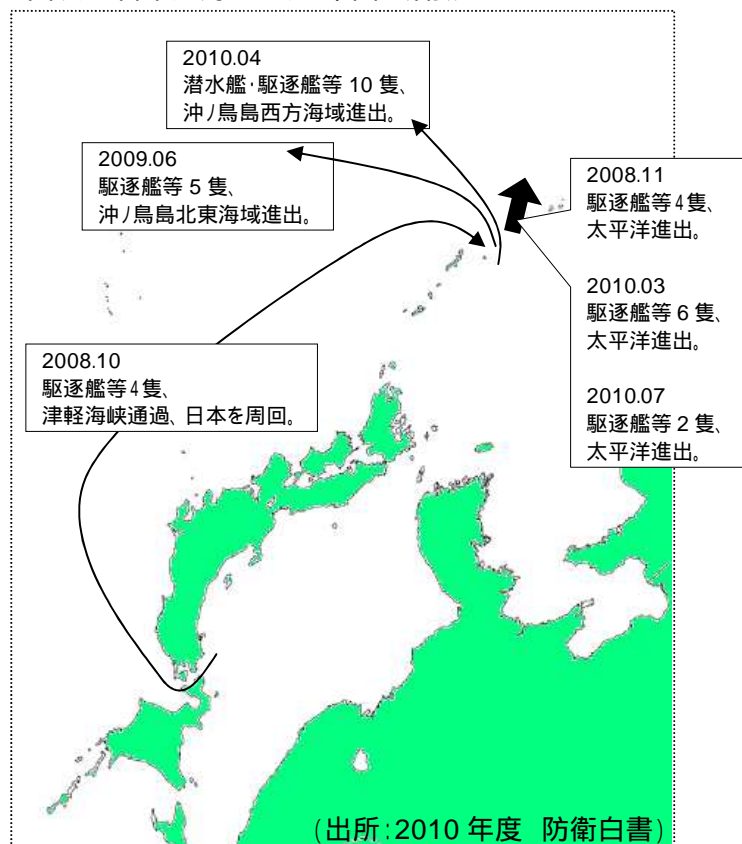
引き続き、米国による国際社会、あるいはアジアに対する一定の関与を担保するための仕組みとしても日米同盟の存在は重要である。同時に、日本の防衛は、日米同盟にのみ依存するものではなく、いかなる場合にあって、独自の国防努力を強化し、日米同盟を補完すべきである。また、もちろん他国とも緊密な関係や良好な外交関係を維持強化していく必要がある。日米同盟は1951年の旧安全保障条約締結以来、約60年間にわたって東アジアにおける安定を確保するためのインフラとして機能してきた。その間、冷戦構造の崩壊等、国際社会の変動に応じて、同盟が果たすべき役割についても見直しを進め、現在にいたっている。同盟関係継続の背景には、日米両国が自由主義、民主主義、法の支配等、価値観を共有するパートナーであったという事実、そして両国による適切な同盟管理があったことを忘れてはならない。今後とも、自由で、開かれた、ルールに基づく秩序の維持・拡大のために、日米両国は同盟関係を深化させ、運営していくべきである。

(2) 対中国関係

中国の経済的発展はアジアの将来にとっても、大きな機会である。日本およびアジア地域諸国の安定的な発展のためには、中国経済の持続的な発展は不可欠であるが、中国自身は自国経済の著しい拡大を背景に、経済的、政治的な影響力を国際的に行使しようとしている。

中国の影響力を既存の経済システムやルールを建設的に発展させるために用いるよう、日本は関係諸国との国際的な連携を通じて、中国に働き掛ける必要がある。安全保障面においては、我が国の国益と相反し、さらに東アジアの安定を損なうような中国による行動、とりわけ、尖閣諸島沖の漁船衝突問題に見られたよ

図表1：日本近海における中国の活動



²日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約 第2条

うな挑戦的な行為を抑止するための体制を同時に整えていくことが必要である。

危機管理が求められるような事態が対中関係において生じた場合は、日米同盟、国際機関等を活用し、国際的な連携を活かした対中外交を展開する必要があり、その点においても今後、日本が多国間外交を展開する力量を強化していくことは非常に重要である。

そうした有事の対応に先立ち、平時においては互恵的な経済関係にとどまらず、防衛関係者間の信頼醸成の取り組みや、中国社会全体を対象とした広報外交などを進めておくことが、その後のコミュニケーションの基盤となるであろう点は、他のいかなる国との交流と変わるところはない。

また、中国内政の動向を的確に把握しておくことは、中長期的な対中政策を検討する上で、特に重要であると思われ、情報収集・分析体制の一層の充実が求められる。

(3) 対アジア・ASEAN 関係

中国、インドの政治的、経済的台頭にとどまらず、ASEAN 地域の経済的発展、韓国による国際市場への攻勢等、今、アジア諸国は変動の時を迎えている。アジアにおいて日本は圧倒的な経済力を誇る大国としての地位を占めていたが、アジアにおけるパワーシフトの進行によって、日本は改めてアジアにおける自らの立ち位置とアジア各国との関係を再検討すべき時を迎えている。

特に経済関係に焦点を絞れば、長らく日本は ASEAN 地域への貿易、直接投資、開発協力などを通じて、関係の深化に努めてきた。現在、ASEAN 地域が新興工業国として世界市場にその地位を築きつつあるという事実は、長年の日本との経済関係抜きには語ることができない。この点において、経済優先の立場から推進してきた日本の対アジア外交は大きな成果を収めたといえる。今後も引き続き、ASEAN 地域とともに成長を図っていくことが日本の対アジア外交上、重要な課題となる。

そのためには、既存の経済連携協定のさらなる拡充を通じて、投資や人の移動の自由化、農産品市場の開放を実現し、日本の市場を ASEAN に対して開いていくことが重要である。その上に、域内経済格差の是正や、環境問題、自然災害、感染症、テロ等の課題に対処するための協力体制をも築き、より重層的な関係を築いていく必要がある。そのように強化された対 ASEAN 関係を軸に据えることで、日本はアジア太平洋地域をも対象とした広域経済連携体制整備の流れに対して、より効果的に参画することができる。現在、日本政府は環太平洋経済連携協定(TPP)参加への道筋を探っているが、「バスに乗り遅れる」か否かに留意するだけでなく、TPP への参加が日本の国益をいかに増進し、TPP という枠組みに日本は何をもたらすことができるのか、という議論が必要である。そのためにも、ASEAN との経済関係深化をもって、アジア太平洋地域の経済連携に臨んでいくことは日本にとって非常に重要である。

また、歴史的な経緯もあり、これまでは経済を中心に対アジア関係の構築に臨んできた日本であるが、朝鮮半島情勢等、不安定なアジアの安全保障環境の改善に向けて、日米同盟という枠組みを活用しながら、韓国やインドとの戦略的連携を進めていく必要がある。アジアの安定的な発展に不可欠なシーレーンの確保についても、オーストラリア等も含む関係諸

国を広く巻き込み、多国間の協調体制を組み上げていくべきである。

(4) 対ロシア関係

旧ソ連時代の国交回復以来、日ロ関係が本質的に進展することはなかった。それは戦後処理としての領土問題が存在することに加えて、冷戦という時代の存在が長らく日ロ関係の打開を妨げてきたためである。

しかし、ロシアが東アジアの安全保障上の秩序を形成する重要なプレイヤーである点は明白な事実であり、日本は引き続きロシアの極東政策を注視する必要がある。政治的、経済的、軍事的に台頭する中国との関係も含め、今後、ロシアが東アジアにおいて果たす役割が大きくなる可能性もある。すでにエネルギー開発や原子力の平和利用といった分野も含めて、より広い領域において協力関係の進展を探る動きがあり、民間も加わる形でロシアとのコミュニケーション・チャンネルを充実させる必要がある。対話の基盤を構築しておくことは、領土問題解決の契機をつかむことにもつながる。

(5) 対欧州関係

日本が開かれた国際秩序の確立に積極的に携わっていくに際して、自由主義、民主主義を尊重する欧州諸国との連携は重要な要件である。また、国際的なルール・メイキングの場において強い影響力を持つ欧州から、今後、日本が学ぶべきことは多い。

通商外交の展開に関しては、欧州連合(EU)を対象としたEPA締結への努力が必要である。それは、すでにEUとのFTA締結を終えた韓国との競争優位のギャップを埋めるのみならず、アジア地域が自由で開かれた地域として安定的に発展を遂げるためにも、先進経済圏として実績と知見を有する欧州との戦略的提携が大きな役割を果たすと考えられるからである。

そして、安全保障の領域においても、北大西洋条約機構(NATO)との連携強化を通じて、日本の外交上の選択肢を多様なものとするべきである。特にEUによる対中武器禁輸措置の継続については日欧が密接に協議する必要がある。

(6) 対中東・アフリカ関係

日本の対中東外交に関しては日本のエネルギー戦略との文脈から語られることが多い。エネルギー供給源としての中東地域の重要性は日本のみならず、世界各国にとって、引き続き明らかであり、中東の安定は国際社会の一層の安定と繁栄に直結する国際的課題である。その重要地域において、歴史的な負の遺産を持たない日本は、好意的な対日感情といった資産をも活用し、より積極的な外交上の役割を中東との関係において果たすことができる。中東諸国の石油依存型経済からの脱却や中東和平プロセスへの貢献等、これまでも一定の働きかけを行ってきたが、近年は核拡散、シーレーン防衛、新エネルギー開発という文脈でも中東地域が注目されつつある。経済問題のみならず、安全保障問題も複合的に取り込んだ新たな対中東外交が求められている。

アフリカについては貧困、民族紛争、あるいはエイズ他感染症の問題といった側面からの外交支援に重点がおかれているが、今後はこれまで以上に資源や食料の供給源としての重要性が高まっていく可能性がある。日本は、アフリカ諸国の成長余力にも注目し、新たな開かれた国際秩序を築いていく上での戦略的なパートナーとして位置づける視点を持つべ

きである。

(7) 対中南米関係

33の国々を抱え、南米南部共同市場(MERCOSUR、メルコスール)に見られるように地域統合が進みつつある中南米は地域としての経済規模、その潜在力等、決してアジア地域に見劣りはしない。また、海外在住日系人の約6割が中南米地域に居住していると言われ、日本との間には浅からぬ関係がある。日本が外交活動のさらなる拡大を図るに際しては非常に将来の可能性に満ちた地域である。そして、経済的な潜在力のみならず、着実に民主主義が定着しつつあるという点において、日本が多国間外交を展開し、開かれた国際秩序の構築に携わっていく上で、非常に重要な外交パートナーとなり得る。APECなどの枠組みを足がかりに、中南米地域における日本の外交上のプレゼンス強化に向けた道を探るべきである。

(8) 対国際連合・国際機関関係

国際社会における多極化、無極化、多様化、パワーシフト等々、そのトレンドに対しては様々な表現があるが、そうした世界規模での変動の中で、新たなガバナンスのモデルを国際社会は模索している。新たな試みとして地域機構の創設や、G20体制の発足といった動きも見られるが、そうした流れを認識しつつ、日本がとるべきは既存の国際機関へのコミットメント強化ではないか。国際社会が意思集約をできずに機能不全に陥りつつある中、日本が多国間外交能力を磨き、改めて有志の国々と連携し、自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序の確立に貢献していくべきである、というのが本提言のメッセージの一つである。それに際して、これまで日本が相応の外交投資を行ってきた既存の国際機関の再活性化を図り、その枠組みを活用していくことは大いに有効である。

特に、国際連合は、引き続き、国際政治の世界において重要な存在であり続けると考えられ、グローバル・ガバナンスの再構築というタスクを実現するためには欠かすことができない。主権国家同士の利益が衝突する場でもある国際連合の限界を認識しつつも、日本は国連の機能をこれまで以上に活用していく必要がある。国連をはじめとする国際機関において活躍できる日本人を増やしていくなどの取り組みが重要である。

4. 何故、総合外交戦略が求められているのか

国際社会における構造の複雑化や重層化、国際的な影響力を行使し得るプレイヤーの多様化とそれに伴う国家の役割の相対化等、日本をめぐる国際環境はグローバル化の流れとあいまって刻々と変化を遂げており、今後、日本は国力の低下、あるいは少なくとも相対的な国際的地位の低下は免れない。

この点において、今、日本が立っている岐路は従来のそれとは本質的に異なる。かつては日本の経済力の増進、国際的地位の向上に伴い、日本外交の地平をいかに拡大していくかという議論が主ではなかったか。しかし、日本の国力低下という事態を目前にして、日本は外交上の様々な手段をより巧みに組み合わせることが求められるようになってきている。それは、外交活動の縮小を意味するのではなく、むしろ、国力の低下を、これまで以上に外交力の強化によって補う必要があるということである。そして、人類社会が直面する諸課題が多面的な性格を有していること、そして国際対立の軸が複雑化していること等に伴い、

その解決のための道具立てもより多様、かつ洗練されたものである必要がでてきている。

これからの日本外交に求められる「総合性」とは、いくつかの意味を持つ。一つは時間軸の上での総合性ということであり、それは事前の対策のみならず、事後の対処を見据えた上で外交施策を検討すべきだという意味である。

二つ目として、さらに地理的な総合性も加味する必要がある。グローバル化が進展し、新興国が台頭する中で、日本は働きかける対象国を広げ、重層的なネットワークを世界に張り巡らせることで、国益の確保を図らなくてはならない。途上国から新興国、先進国まで、様々な国々との二国間関係の拡大にとどまるものではなく、本格的な多国間外交の時代に備えるという意味でもある。例えば、安全保障の分野においても、日米同盟、さらには韓国、オーストラリア、インド等との防衛協力のみならず、従来であれば真剣に検討されることすらなかった北大西洋条約機構(NATO)と日本の関係強化なども視野に入れて、戦略策定を進めることを考えても良いのではないか。

三つ目に、安全保障、経済、文化交流等々、様々な分野の政策をリンクさせる形で国際的な合意形成を前に進めていかななくてはならず、内政・外政を問わず、幅広いイシュー間のリンケージを意図的に行うという総合性も今後の日本外交では重要である。特に、通商外交の展開と農業活性化の問題において顕著であるように、国際社会との関係を深めていく過程で、国内産業の構造改革が不可欠となる場合も出てくる。その点において、総合的対内・対外政策を進めていくことの重要性が改めて認識される。

そして最後に、日本の外交を担う国内の体制や人材という点では、官民を問わず、広く日本の人的リソースを活用する必要性が高まってきている。また、本格的な政権交代の時代を迎えつつある中、対外的には、超党派で臨む必要がある、ということである。

このように、「総合的」に日本外交を展開するということは、国際社会の複雑さに対する認識の現れであると同時に、様々な外交上の道具立てを準備し、組み合わせることによるシナジー効果を期待するということでもある。さらにいえば、「総合的」ととらえ、検討することによって、個々の外交政策の間における対立関係、矛盾、トレードオフが明らかになり、全方位的に外交を進めるのではなく、優先順位を明確にした、メリハリある外交の展開が求められる。

世界の平和と繁栄に向けた日本の総合外交戦略

1. 安全保障

(1) 日本の防衛力整備

自国の安全保障を自らの手で確保し、国民の生命、財産を守ることは国家の基本的な責任であり、国民はそのために主権の一部を国家に委ねている。日本においては、国家がその責任を果たすために必要な体制整備について、基本的なコンセンサスを得ることのないまま、今日に至っている。今、我々は日本を取り巻く安全保障環境を直視し、国の安全を確保するための体制構築を着実に前に進めていく必要があり、そのためには、憲法改正をも視野に入れた議論が必要である。

日本の安全保障戦略の策定・遂行に関する官邸の機能強化

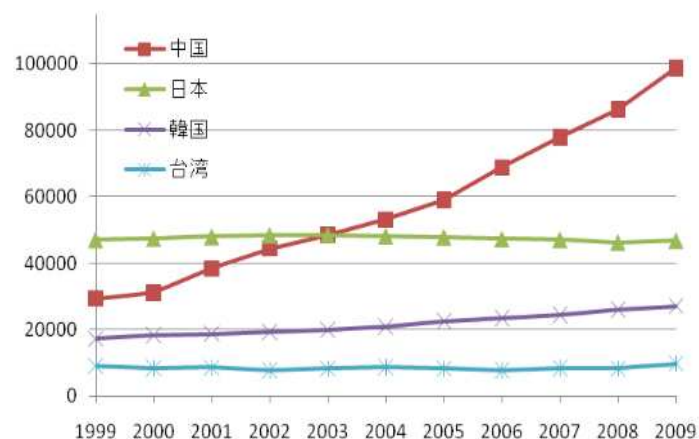
現在、日本政府は、国防及び重大緊急事態への対処に関する重要事項を審議する機関として、安全保障会議を内閣に設置しているが、閣僚間の合議を活性化させ、スタッフ組織をより充実させる必要がある。

安全保障問題とは、本来、軍事的手段のみならず、政治・経済的手段を組み合わせ、総合的に対処すべき課題である。そのためには内閣主導體制の強化を意図した「国家戦略本部」を創設し、その下に内閣官房の司令・調整機能をより強化した「国家安全保障会議」を新たに設置すべきである。これは「日本版 NSC」構想等と呼ばれることもあるが、政治主導體制を強化し、より迅速に安全保障上の危機に対応するためには必要なインフラ整備である。また、国家安全保障会議は、日本の外交・安保戦略を策定する機能も備えるべきである。

日本の安全保障環境に相応しい防衛力の維持

日本の安全保障に対する脅威が多様化し、増大しつつある中、日本は自らの国防努力を強化していく必要がある。国防力とは、近隣各国との相対的な比較の中で意味をもつものであるとするならば、日本を取り巻く安全保障環境の現状に鑑み、少なくとも日本のみが一方的に防衛予算を削減してはならない。

図表2：東アジア各国 国防費推移(百万ドル)



(出所：SIPRI、2009)

防衛予算のより柔軟で、
効率的な配分の実現

その上で、日本政府が直面する財政上の制約をふまえれば、今後、自衛隊の統合運用

を進めていく中で、防衛予算のより柔軟で、効率的な配分を実現していく必要がある。特に、日本を取り巻く安全保障環境の変化に応じて、陸海空自衛隊間の予算配分についてはより柔軟なあり方が検討されてしかるべきである。

武器輸出三原則の弾力的運用

従来、日本政府は武器の禁輸によって平和を実現するとの意図から、いわゆる「武器輸出三原則」を掲げてきた³。しかし、近年、兵器類の国際開発・生産の流れが定着する中、厳しい財政事情を抱えた日本が効率的に防衛装備品の調達を進めるためには、国際的な開発・生産体制に加わることができるという選択肢をもっておく必要がある。8年間にわたる防衛予算削減を受け、今後、日本のみが国際的な協力体制から外れることは日本の防衛産業の基盤を弱体化させることにもなる。

日本は、同盟国である米国以外の信頼できる民主主義国・地域との武器技術の共同研究開発・生産体制に参加できるよう、第三国への移転について一定の歯止めを設けた上で、日本は武器輸出政策の弾力的な運用を認めるべきである。

もちろん、武器輸出三原則の緩和は、自動的に国際開発・生産体制への参加を意味しない。参加の可否は、極めて政治的な判断であり、時の政権が責任を持って決断すべき事項であるし、それは日本にとって外交上の重要なメッセージともなる。自らの政治的判断の自由を一律的に禁じている現状は変える必要がある。

在外邦人保護に向けた体制整備

今後、新興国のような高い経済成長が期待できない日本にのみ活動の場を求めるのではなく、広く世界に活動範囲を広げていきたいと考える日本人・日本企業が今後は一層増えてくることが想定される。

日本人の国際進出を視野に入れたとき、有事における在外邦人保護に向け、日本が対処能力、法的基盤を整備していくことは不可欠である。既に政府専用機、自衛隊機、自衛隊艦船を在外邦人の輸送に用いるための道は開かれているが、さらに緊急時において空港・港湾施設までの在外邦人の避難、輸送までも自衛隊が担うことを可能にするべきである。また、現在、輸送の安全の確保が認められる場合のみ、邦人救出に踏み切ることが法律上許される形となっているが⁴、より現実的な対応を可能とするためにも安全確保の要件は外すべきである。

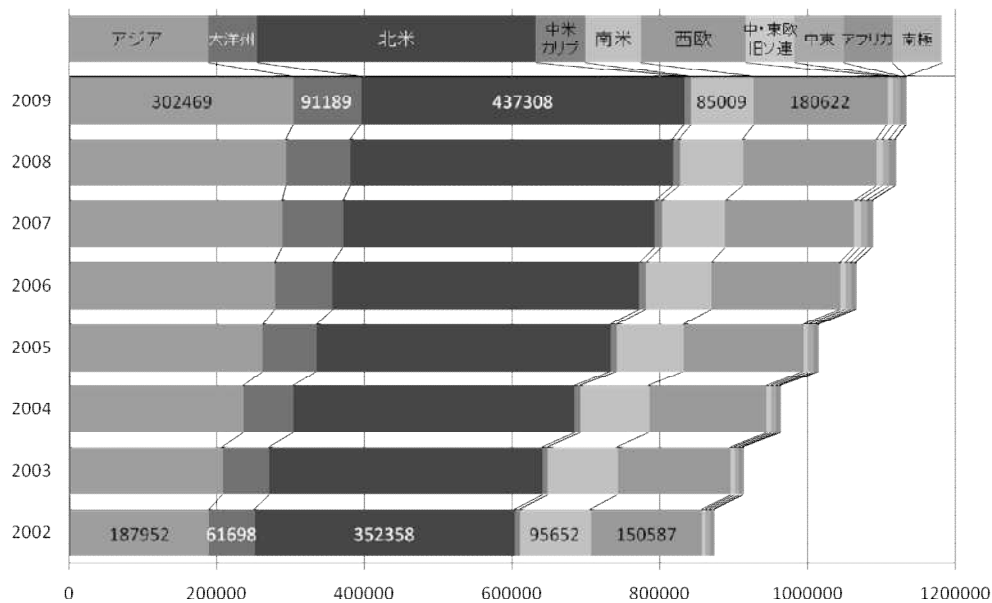
邦人保護を行うに際しては、救援活動を行う現地の政府の同意を得ることは重要であり、その点においても平時より、安全保障に取り組む日本の姿勢について正確な情報を国際社

³ 武器輸出三原則(1967年、佐藤内閣)(1)共産圏諸国向けの場合、(2)国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向けの場合、(3)国際紛争の当事国又はそのおそれのある国向けの場合には武器輸出を認めない。1976年、三木内閣は、上記対象地域以外への武器輸出をも慎む、として現在にいたっている。

⁴ 自衛隊法 第84条の3

会に提供しておくことが不可欠である。そうした信頼の基盤の上に、救出活動を、同盟国である米国を含め、多国間で行う可能性も生まれてくる。

図表3：地域別在留邦人推移



(出所:外務省、2009)

安全保障上の重要地域における土地取得・利用規制

日本の安全保障を確保する上で重要な土地の取得・利用については一定の規制が必要である。例えば、自衛隊施設を中心とした一定範囲の土地に関しては国防上の理由から、その取得、利用を規制するための法的措置が実効性ある形で整備されるべきである。有事における権利の制限などといった手段を組み合わせ、自衛隊関連施設のみならず離島や水源地等も対象地域とし、現実的な制度設計を進める必要がある。

安全保障政策の根幹は自身による防衛努力であるという認識の共有

現実を直視した安全保障政策論議を進めていくためには、国際情勢の動向は日本の運命を左右し、日本の安全保障確保の根幹は自身による防衛努力であるという認識を社会が共有する必要がある。日本の安全保障にかかわる政策論議に、民間も平時から積極的に携わり、社会全般のリテラシーの改善に努めるべきである。そのためには、官民双方の関係者が集い、自由に意見を交わし、外交・安保に関わる情報を社会に発信する場を恒常的に設ける必要がある。

- 日本の安全保障戦略策定・遂行に関する官邸の機能強化
- 日本の安全保障環境に相応しい防衛力の維持
- 防衛予算のより柔軟で、効率的な配分の実現
- 武器輸出三原則の弾力的運用
- 在外邦人保護に向けた体制整備
- 安全保障上の重要地域における土地取得・利用規制
- 安全保障政策の根幹は自身による防衛努力であるという認識の共有

(2)日米同盟関係の深化

日米同盟は日本の安全保障を支える重要な柱の一つである。国際的なパワー・バランスが変動し、日本を取り巻くリスク要因が多様化、複雑化する中で、米国との同盟関係を維持・強化していく必要性は明らかである。今後は、日米共通戦略目標、両国の役割・任務・能力についての合意事項をもとに、同盟関係のさらなる深化を図っていく必要がある。

集団的自衛権行使の容認

現在の日本政府の憲法解釈の下では、個別的自衛権を行使し、武力行使に至ることは認められているが、集団的自衛権の行使は、国防のための必要最小限度を超えるものとして認められていない。しかし、集団的自衛権行使を容認しない現在の憲法解釈は、国際安全保障の確保のために日本が取り得る活動を著しく制約し、また有事における日米同盟の有効性を損ねる。今や東アジアのみならず、世界における安全保障の確保と日本の安全保障の確保は不可分である。そして、米国は有事における日本防衛の義務を負うのに対して、日本は平時より米軍に対して基地提供を行うことをもって同盟を成立させるという関係は片務的であり、日本の国際的発言力の強化という観点からも、改善する必要がある。

集団的自衛権の行使を容認するよう憲法解釈を変更することは、自動的に集団的自衛権の行使につながるわけではない。国益に資するか否かを政府が判断した上で、行使の可否を決定すればよいのである。今後、憲法解釈の変更を実現するに際しては、日本国内にて議論を深めていくことと並行して、自国の安全保障確保に臨む日本の姿勢を国際社会に対して明らかにしておくことも不可欠であり、そういったパブリックディプロマシー上の努力も進めなくてはならない。

なお、自衛権の問題や自衛隊の位置付け等、日本の安全保障政策の根幹をめぐる議論を進めるためには今後、憲法議論を避けて通ることはできない。軍事も経済も一体となって、権益や影響力の確保を図ろうと各国がせめぎ合う国際社会の現状は当面変わることがないであろう。日本の安全と生存は自らの努力を通じて確保するしかなく、虚構ではなく、現実に根ざした安全保障論議を日本は国民をあげて進めなくてはならない。

関係国との協調の下でシーレーンの安全確保

海上輸送にほぼ依存する形で資源の輸入や工業製品の輸出などを行っている日本にとって、シーレーンの確保は死活的に重要である。日本独力でシーレーンの安全を確保することは困難であるが、船舶航行の自由を確保し、アジア太平洋地域の一層の繁栄に寄与するとの観点から、同盟国である米国、そしてシーレーンの要所を占める関係国との連携を進めていく必要がある。ソマリア沖・アデン湾、マラッカ・シンガポール海峡やホルムズ海峡という要所において、海賊問題や潜在的なテロ活動に対する関係各国間の連携や多国籍護衛体制を整備・強化していくための外交努力が重要である。

また、海上保安庁の巡視体制を強化し、領海警備での海上保安庁と海上自衛隊の連携を強めることも推進すべきである。

日米情報共有体制の強化

平時、有事を問わず、情報の共有は同盟関係において非常に重要である。広く国際社会との関わりを持つ日本にとって、米国の情報収集力を活用できることは、同盟関係における大きな資産の一つである。今後、日本はより一層国際社会と一体となって、安定と繁栄への道を模索する必要がある。そのためにも、日米情報共有体制を強化する方策を探らなくてはならない。

情報共有の強化には、日本独自の情報収集・分析体制を強化することも必要であるが、同時に政府における情報管理・保全体制の整備にも速やかに着手する必要がある。情報保全に関わる信頼の確保こそ、情報共有の大前提である。

日米同盟の再定義

政府による現行の憲法解釈を変更し、集団的自衛権の行使を容認することで、日米同盟における片務性を解消し、その新たな法的環境に基づいて日米同盟のあり方を再定義すべく両国は協議を進め、その成果を2015年の日米同盟改定55周年にあたって、新たな日米共同声明として発表するべきである。

日米同盟の再定義作業においては、北朝鮮や台湾海峡をめぐる問題の平和的解決、中国による軍事政策の透明性向上、シーレーン防衛、テロ対策、宇宙やサイバー空間をも含めた安全保障政策の確立、日米豪韓印による防衛協力等に加え、米国の核の傘の運用、核兵器不拡散条約(NPT)体制の内外にあるアジアの核兵器への対応についても日米間の協議をより密接に行うべきである。なお、核軍縮・核廃絶に向けた取り組みは日本外交にとって重要な課題であり、引き続き、核保有国への働きかけを行っていかなくてはならない。

集団的自衛権の行使容認 関係国との協調の下でシーレーンの安全確保 日米情報共有体制の強化 日米同盟の再定義

(3) 国際平和協力活動の積極的な展開

日本の安全保障と経済的発展の大前提は国際社会の安定である。国際社会が取り組む平和と安定のための活動に日本が積極的に携わっていくことは、国際社会に対する「貢献活動」というよりも、中長期的な日本の国益に適い、かつ地球市民として必要な国際活動である。日本の経済活動の範囲が先進国にとどまることなく、新興国、途上国へと拡大していくにつれ、製品の市場やエネルギー供給源の確保という点からも、政治的・経済的に脆弱な国々の社会基盤構築に携わることはこれまで以上に重要になってくる。特に、平時からの経済援助のみならず、内戦や武力紛争の結果、破壊されてしまった社会の安定確保、人道復興支援といった側面において、日本の自衛隊が果たすことのできる役割は大きい。

自衛隊の国際平和協力活動の法的基盤整備

日本からの自衛隊派遣をより有効かつ機動的に進めるために恒久法を制定し、派遣の基準、目的、従事する活動領域等を明確にする必要がある。国際平和協力活動に対する法的基盤を整備することは、例えば国連の下で展開される全ての集団的安全保障措置に参加する、ということではない。日本の国益に照らして、また自衛隊の能力に応じて、妥当であると時の政権が判断する範囲において、自衛隊を派遣すればよいのである。

恒久法の制定によって、派遣の基準、目的、従事する活動領域を原則化し、明示しておくことは、国際紛争発生の都度、対症療法的に特別措置法を制定するような事態を避け、より迅速に自衛隊を派遣することにつながる。また、法の存在自体が国際平和協力活動に臨む日本の意思や行動を、国際社会に対して、事前に明らかにするという広報的側面もあることを認識しておくべきである。なお、国際平和協力活動に参加するに際しての武器使用基準は緩和し、他国部隊に対するいわゆる「駆けつけ警護」や PKO 任務遂行への妨害を排除するための武器使用を可能にし、自衛隊がより実効性の高い形で国際平和協力活動に参加することができるようにしなくてはならない。

民軍協力体制の構築

また、これまでの自衛隊の人道復興支援は、国連または相手国との間の2国間で行われるものが多かったが、今後は国際的 NGO、NPO との協力や多国間での連携を実現していくことで、より幅広く有効性のある支援活動が展開できる。自衛隊が持つ平和構築能力としては、武装解除のための監視・巡回、搜索・警戒、輸送活動等々を挙げることができるが、恒久的な平和構築のためには、治安の回復のみならず、インフラ整備や人材育成といった経済復興に向けた支援活動を途切れることなく連鎖させていく必要がある。

そのためには、日本が展開する国際平和協力活動は軍事活動、あるいは国際 NGO 等を含めた民間団体による民生復興支援をそれぞれ独立した形で完結させるのではなく、より有機的な民軍協力体制の構築を進めていくべきである⁵。

自衛隊の国際平和協力活動の法的基盤整備 民軍協力体制の構築

⁵経済同友会『戦闘終了後の新たな安全確保・人道復興支援体制の構築に向けて - 恒久法の制定と「日本型 CIMIC」の創設 - 』（2004年11月）

2. 通商、経済外交

(1) 通商

世界の経済成長と社会の発展のためには、まず、自由な経済活動を一層拡大していくことが必要であり、特に日本が持続的に繁栄していくためには、自由貿易体制の拡充が不可欠である。国際的な自由貿易体制の整備に日本は寄与し、その枠組みの中で、協調と競争に臨んでいかなければならない。

WTO 体制の強化と、開放的な経済ネットワークの維持・拡充

自由貿易体制は自由な経済活動の基盤である。日本は WTO ドーハ・ラウンド交渉の早期妥結と WTO 体制の一層の強化に努める必要がある。1994 年に終結したウルグアイ・ラウンド交渉以降、国際的な通商合意は実現しておらず、国際社会の真摯な取り組みが求められている。WTO 交渉の停滞を受けて、二国間・多国間の通商協定締結が現実には進んでいるが、協定間で原産地証明をめぐる取り扱いが異なるといった事態が生じている。個別の通商協定が複雑にネットワーク化するにつれ、WTO 体制を推し進めることの重要性が改めて明らかになりつつある。

昨今、国家資本主義、あるいは新重商主義などと称され、経済活動、経済運営において国家が過度に関与し、国際競争力の強化に励む国々の事例が目立つ。そうした国々も、自由主義経済のメリットを享受しているのであり、日本は開放的な経済ネットワークの維持・拡充に向けた努力を怠るべきではないし、自由主義経済の維持コストを世界が広く分担するよう国際社会に働きかけていかなければならない。

そして、開放的な経済活動がルールに則って、行われるよう、国際的な制度設計に日本はこれまで以上に積極的に携わっていくべきである。既存の国際機関の活性化に向け、日本人職員の積極的な派遣を推し進めると同時に、エネルギー開発・取引、知的財産権保護、人材の国際移動等に関わる国際合意の取りまとめに外交努力を傾けていくべきである。

FTA/EPA ネットワークの戦略的展開

一方で、新興国の台頭により国際的な意思決定メカニズムが揺らいでいる中、WTO 交渉を妥結させることの困難さは、改めて国際社会が実感しているところである。現実的には二国間、あるいは複数国間の FTA/EPA ネットワークの拡充によって、自由貿易網を漸次拡大していくしかない。その際には、日本企業の国際展開の現状を踏まえて、戦略的に「使える」ネットワーク構築に努めていく必要がある。また、投資協定の締結などと組み合わせることで、経済連携協定をより効果的な経済的コミュニケーションの道具としてとらえ、重層的な経済ネットワーク拡充を図るべきである。

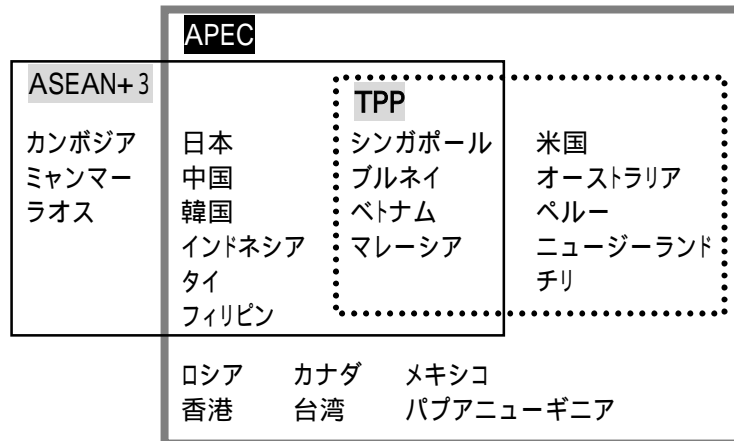
FTA/EPA ネットワークを拡充していくことは、同時に、複数の手続き、規則が錯綜することにもつながりかねない。個別の協定締結を通じて、得られる数々のノウハウを広域経済連携の促進や WTO 体制の強化に活かしていくとの視点が不可欠である。

アジア太平洋地域における経済連携・統合の推進

日本の通商外交の当面の目的はアジア太平洋地域における経済連携・統合の実現である。21世紀の成長センターとして期待されるアジア市場への近接性を活かし、日本は積極的にイニシアチヴを發揮するべきである。

日本企業は、東アジアの中でサプライチェーンを駆使し、その圏内での最適地調達、最適地生産を行ってきたが、それに加え、物品のみならず、投資、サービス、人材等の面でも国内市場を開き、日本を生産流通ネットワークに組み込んでいくための努力が不可欠である。特にアジアの活力を取り込むという観点からも、一定の制限の下で、高度人材の受け入れを促進すべく、官民双方が努力をする必要がある。企業が海外高度人材を積極的に登用すると共に、政府はその在留資格を優遇する等の措置を検討するべきである。

図表4：アジア太平洋地域の経済統合の枠組み



具体的には、日本は、ASEAN 加盟諸国との間で締結された日 ASEAN 包括的経済連携協定(AJCEP)をより充実させ、さらに、質の高い自由貿易合意を志向している環太平洋戦略的経済パートナーシップ協定(TPP)への参加を進めるべきである。日本は ASEAN 加盟諸国の一部と二国間の EPA を締結し、さらに 2008 年には ASEAN 全体との EPA が署名にいたっている。今後、日本は ASEAN との間で、投資、サービス、人材の移動をより自由にするための交渉を進めながら同時に、その成果を TPP 参加交渉の場で活かすべきである。現在進行している TPP 交渉が最終的にどのような形で妥結するのかが明らかではないが、アジア経済圏と米州・大洋州経済圏をつなぐ、重要な試みとなることは間違いない。日本がアジア諸国との通商交渉の過程で得た知見を TPP のデザインに活かすことは、ASEAN による TPP 参加を促す際にも有用であろう。それゆえに、日本は早い段階で交渉参加を決断する必要がある。

日本農業の国際競争力強化

海外との経済連携・統合を進める過程においては、農産品市場の開放は不可欠である。世界各国が積極的に FTA/EPA 交渉を進める一方、日本は締結・交渉が遅れており、産業界は極めて厳しい危機感を持っている。交渉が遅れている大きな理由は、農産品市場開放への農業関係者の強い反対にあり、日本側が農産品の関税などで譲歩しなければ貿易自由化交渉は進展しない。

関税が撤廃され、安価な輸入農産物が入ってこようとも、それらに負けることのないよう日本農業の国際競争力強化を図る必要がある、それによって貿易自由化交渉への日本の積

極的参加を実現しなくてはならない。日本農業を産業として強化していくための方策の一つとして、農業が担う多面的な機能に鑑み、現行の戸別所得補償制度を廃止し、国土・環境保全を目的とした直接支払い制度を新たに導入するべきである⁶。それによって結果的に、農業の構造改革が促されていくことになる。その他に、経済同友会では日本の農業問題の根幹はコメ農業にあるとして、減反政策の廃止などを提言している。

WTO 体制の強化 開放的な経済ネットワークの維持・拡充 FTA ネットワークの戦略的展開 アジア太平洋地域における経済連携・統合の推進 日本農業の国際競争力強化

(2) 国際標準の獲得

先端技術を中心とした国際標準の獲得については、日本の国際競争力の強化の観点から、これまで以上にその重要性は増している。グローバル市場においては、ルール作りのプロセスにて主導権を発揮した国や企業が圧倒的に有利となり、市場拡大が期待できる。

先進各国では、国家政策として国際標準の獲得を明確に位置づけ、戦略的に自国技術・製品の国際標準化を推進してきている。製品の競争力強化のための標準化活動は主に産業界が担い、政府は産業界に対する活動支援や、環境・福祉・安全に関わる公共福祉分野での標準化に関する国際交渉を推進することが基本的な考え方ではあるが、幅広く官民が協力して、積極的に対応していくことが求められる。

国際標準の策定過程で活躍できる人材の育成

国際標準策定の場においては、人脈やこれまでの貢献が発言力を左右すると言われており、そうした国際交渉の場に企業が恒常的に人材を提供することがまず求められているが、標準策定の場にも実質的に参加し、貢献できる日本人の絶対数が不足している。

ISO や IEC といった国際標準の策定組織においては、参加国の投票により採否が決定されており、日本の意見を反映させるためには、日本に賛同してくれる仲間を増やさなければならぬ。この点において、同意を取り付け、意見を集約する外交力が求められている。通商、エネルギー、食料、安全保障等々、あらゆる分野で国際提携を深めておくことが、日本外交の基盤を形成する。

有望分野への資源の集中投下と官民の連携強化

スマートグリッド(次世代電力網)の整備など、今後、巨大な市場が誕生することが期待される分野に対して、資源を集中的に投下し、官民連携の上、着実に展開していくことが重要である。米国、EU、中国などとも国際協調をしつつ、いかに自国が持つ技術・規格などを国

⁶ 経済同友会『直接支払い制度の導入で三位一体のコメ農業改革を』(2009年7月)
湛水農業を行う主業農家・組織法人を対象とした直接支払い制度の導入を提言している。

際標準に位置づけるか、外交力が問われている。

特に、今後の国際経済の牽引役として期待されているアジア諸国においては、環境対策が不可避である。日本はアジア地域を製造拠点として活用するのみならず、環境技術等に関する研究開発機能をもアジア諸国と共有することで、グリーン・テクノロジーのアジア標準獲得、そしてそれを国際標準へとつなげる道筋についてアジア諸国と協議していくべきである。

国際標準の策定過程で活躍できる人材の育成
有望分野への資源の集中投下と官民の連携強化

(3) インフラ(社会基盤)整備プロジェクト

経済成長を続ける新興国のインフラ整備を支援することは、世界における豊かさの実現を目指す日本外交にとって重要な取り組みである。また、原子力発電所や高速鉄道などのインフラ整備プロジェクトを日本企業がいかに受注するかは、新興国の成長の活力を取り込むという観点から、国内の需要不足に悩む日本にとって重要な課題である。

海外インフラ整備プロジェクト獲得への政府の積極的な関与

プロジェクト獲得に向けて、世界各国が政治リーダーによるトップ外交を繰り広げている中で、日本政府も積極的な外交支援を講じることが必要である。もちろん、最も重要なのは、入札する企業の技術力や総合力ではあるが、新興国ビジネスにおいては企業の自助努力だけでは限界があり、母国政府の姿勢を重視する傾向がある。一部の国家のように軍事支援までもからめた交渉は日本には相応しいものではないが、様々な政治・経済案件を重層的にリンクさせた交渉は可能である。より機動的で、柔軟なリンケージ外交を展開し、日本の総合力を発揮しなくてはならない。

既に一部の海外プロジェクトにおいて、新興国・途上国案件のリスク管理の難しさが明らかになってきている。外務省は「インフラプロジェクト専門官」⁷を在外公館に置くことを明らかにしているが、現地情報の共有や適切な交渉チャンネルの紹介といった形での官民連携の強化が今後、期待される。また、官民連携には情報提供から政治的・経済的支援まで様々な形態があり得るが、ビジネスとして担いきれない採算上のリスクを安易に公的セクターに付けまわすかのような官民連携は持続可能ではなく、公的支援のあり方については官民が定期的にレビューを重ねる必要がある。

国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)による対象国への海外投融資の活用

政府は、凍結されていた JICA による海外投融資の再開を、新成長戦略の中でインフラ輸出振興策の一つとして盛り込んでいる。JICA の海外投融資については、既存の金融機関で

⁷ 2010年12月、外務省は計49カ国、56公館における「インフラプロジェクト専門官」の指名を明らかにした。パッケージ型インフラ整備の海外展開を支援するための政府施策の一つとして位置付けている。

は対応できない、開発効果の高い案件に対応するため、過去の実施案件の成功例・失敗例等を十分研究・評価し、リスク審査・管理体制を構築した上で、再開を図ることとされており、これを着実に実施すべきである。

また、JBICについても、海外の大型プロジェクト受注を支援するとの趣旨から、先進国における一部事業を投融資の対象とすることが決定した。貸付の活用にあたっては、本来の政策金融改革の経緯を踏まえ、政策金融機関の肥大化につながることのないよう留意する必要がある。資源開発や途上国関連案件といった、長期かつ高リスクを伴うものの他に、先進国におけるプロジェクト受注への支援を行うにしても、JBICは民業補完という立場からの支援活動に徹する必要がある。先進国関連事業に対する投融資業務についても、一定の期間の後に、その実態を検証する必要がある。

海外インフラ整備プロジェクト獲得への政府の積極的な関与
国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)による海外投融資の活用

3. 資源・エネルギー、食料

天然資源・エネルギーが乏しく、食料も含めて海外への依存度が高い日本にとっては、安全保障の観点から、自給率の向上、省エネルギー、エネルギー構成や供給源の多様化、サプライチェーンの維持、緊急時対応力の充実、などを平時より総合的に確保する必要がある。

国内における生産・流通体制の崩壊といった事態を除き、対外的な関係においては、国際紛争や自然災害によって資源・エネルギー・食料の安定供給が滞るような事態が考えられるが、そうした有事の対応計画を具体的に整備し、国民に明らかにしておくことで、有事の危機を不用意に煽るかのような議論を抑止することができる。また、生産増強、備蓄放出、緊急供給体制の稼働とあわせて、国際的なルールに則り、自由な資源・食料の国際取引を妨げている要因を除去するための国際連携が不可欠である。国際社会におけるガバナンス・メカニズムの再構築に日本が参加していくことの必要性は、こうした国際的な有事への備えとしての意義もある。

(1) 資源・エネルギー

資源の供給源の多様化

かつてのオイルショック、あるいは最近の中国によるレアアース「禁輸」の問題等で明らかである通り、エネルギー資源や経済活動に不可欠なその他資源については、供給源を多様化することが不可欠である。オーストラリア、ブラジル、南アフリカといった資源国との提携は日本外交の地平を広げるとの観点からも検討されるべきだ。供給国に関する選択肢を広く持つておくことは、資源外交にとどまることなく、その他の政治・経済案件をもリンクさせた重層的、戦略的な外交の展開にも資する。

資源開発、資源取引に関わる国際ルール策定・強化

「物量作戦」による資源の自主開発や買い占め策を講じるよりも、日本は資源開発、資源取引に関わる国際ルール策定・強化を通じた安定確保を指向すべきである。国際合意を得た枠組みの中で、共同開発、共同生産を進め、資源の安定確保に努めることが不可欠である。

産出国・消費国対話メカニズムの構築

過度の資源ナショナリズムは資源産出国にとっても利益とならないことは、過去の国際社会の経験からも明白である。日本は産出国と消費国の間の健全な対話のためのメカニズム構築に向けて外交努力を傾けるべきである。そしてエネルギー開発・生産に関わる紛争調停の仕組みを整備するよう国際社会に働きかけていく必要がある。

希少資源が不要となる新技術や代替物の開発、リサイクルと備蓄の増加

昨今、ハイテク製品作りに不可欠な金属のレアアースの確保に不安が生じているが、中

国以外の他の産出国から調達できる権益の確保を急ぐと同時に、レアアースのリサイクルや備蓄の増加も手がける必要がある。また、レアアースを必要としない技術や代替手法の開発に研究資源を投入することも求められる。

資源の国際共同備蓄の促進

エネルギー源となる天然資源や、レアアースなど経済活動に不可欠な希少資源の共同備蓄制度を国際的に整備する必要がある。

日本は特に東アジアにおける近隣諸国との間で共同備蓄のあり方を検討し、適切な備蓄水準や有事における放出に関わるルール策定などを進め、資源をめくり地域情勢が不安定化することを回避するための努力を重ねるべきである。

エネルギー源の多様化、資源国との包括的協力体制の構築

資源の安定供給確保に努めるとともに、省エネルギー、エネルギー構成や供給源の多様化が必要である。このため、太陽光発電などの再生可能エネルギーの開発や、原子力発電の一層の活用を進めなければならない。これらは地球環境問題対策にもつながることから、特に重点的な取り組みが求められる。原子力発電技術・施設の提供を通じた国際協力については、核不拡散政策に十分配慮することが必要である。

また、日本の低炭素技術や、備蓄面でのエネルギー協力等を活用し、日本と資源国政府との間で包括的な協力体制を築くことにも取り組むべきである。その際には投資協定、経済連携協定、人材研修等の手段を組み合わせることが有効であろう。

資源の供給源の多様化 資源開発、資源取引に関わる国際ルール策定・強化 産出国・消費国対話メカニズムの構築 希少資源が不要となる新技術や代替物の開発 リサイクルの推進と備蓄の増加 資源の国際共同備蓄の促進 エネルギー源の多様化、資源国との包括的協力体制の構築

(2) 海洋権益

大陸棚探査を進めるための体制整備

世界第6位の排他的経済水域 (EEZ) を持つ日本は、EEZ・大陸棚における鉱物・エネルギー資源の確保に向け、まずは探査を推進し、開発に向けた技術面と制度面の双方において準備を進めるべきである。

海上連絡メカニズムの早期構築

主要関係国との間では、「海上連絡メカニズム」の早期構築が求められる。これは当該関

係国の防衛首脳や制服組幹部の緊急連絡体制を整備しようとするもので、艦船同士の接触などが重大事態に発展するのを防ぐことを目的として、米中、中韓の間などで設置されている。日本の自衛艦にも整備することが必要である。

大陸棚探査を進めるための体制整備 海上連絡メカニズムの早期構築

(3) 食料

海外から日本への食料供給が途絶、あるいは困難な状況に陥って危機に至るケースとしては、輸出国の不作、疫病の蔓延、輸出国との外交関係の悪化、シーレーンの途絶、輸出国を巻き込む武力紛争の発生、さらに長期的には人口爆発による食料不足などにより供給が制限されること等が想定される。

現実的には、日本が海外に供給を依存する主要農作物の輸入が、こうした事態の発生によって一気に途絶し、日本の食料危機を招来する可能性が高いとは考えられないが、食料危機が発生した場合には社会に与える影響は甚大であることから、確率論のみを根拠に議論を避けることはできない。

有事をも想定した食料の安定供給確保策を講じておくことによって、不用意に危機感を煽り、市場開放の阻止を意図した議論を抑止することにもつながる。具体的には、生産・輸入・備蓄についての措置を平時より進めておき、食料有事においては、緊急生産体制の発足、備蓄の放出、そして国際社会との連携を通じた輸入途絶要因の除去に努めるべきである。これまでも触れてきた国際機関のガバナンス強化への貢献と日本人職員の増強、多国間外交能力の充実といった取り組みは食料やエネルギー危機への備えとしても非常に重要である。

農地資源の維持による潜在生産力の維持

平時においては、自由貿易によって食料を確保し、需要にあわせて生産を行いつつ、食料確保に不可欠な農地資源を維持していかななくてはならない。食料の安定供給を確保するためには、有事の際に農業生産に取り組めるような、土地の潜在生産力を高めに維持しておくことが必要である。農地の維持は農業生産のみならず、防災や環境保全といった観点からも重要であることから、農地の集約を図りつつ、転用規制を強化するといった施策を検討するべきである。

自由貿易体制を通じた食料の安定供給の確保

平時において、安定的に、安全な食料を確保するためには、自由貿易体制の維持、拡充が不可欠となる。開かれた経済秩序の下で経済発展を遂げた日本が食料を安定的に確保していくためには自由貿易は欠かせない。日本は自らの農産品市場を開放することで、世界の農産品輸出国にとって重要な顧客としての地位を築き、消費者として大いにその影響力行使をしていくべきである。

また、有事をも見据え、農産品の輸出制限を最低限にとどめるような国際ルール策定に向けて外交努力を傾ける必要がある。

発展途上国への農業技術提供

長期的な需給の不均衡による食糧危機に対するさらなる備えとしては、世界的な食料生産の増大に貢献することが必要である。食糧生産技術の低い発展途上国に対する農業技術の提供・援助によって、長期的な観点から日本に対する食料供給能力を向上させることを企図するべきである。そこには農業生産・輸出に不可欠なインフラ整備から、高度な農業生産に必要な耕作技術までも含まれる。

有事の食料供給計画の策定

食料備蓄制度や有事における管理・分配も含めた具体的なプランを作成する必要がある。特に民間企業による備蓄をも促すべく、適切なインセンティブ設計を進めなくてはならない。

また、現在は武力攻撃への対処方針、日米協力、国民保護といった項目にとどまっている日本の有事法制の中に食料供給に関わる計画をも組み込むべきである。

農地資源の維持による潜在生産力の維持 自由貿易体制を通じた食料の安定供給の確保 発展途上国への農業技術提供 有事食料供給計画の策定

4. 地球規模の課題解決に向けた国際協力

サハラ以南のアフリカを中心に、依然として深刻な貧困問題が存在する。発展途上国の貧困や、それに伴う疾病、多発する紛争などを減らし、国際社会の安定を図ることは、世界の平和と繁栄に寄与し、日本にとっても好ましい国際環境整備につながることになる。

国連ミレニアム開発目標の着実な達成

国連は、2000年に国連ミレニアム開発目標(MDGs)を定め、1990年比で2015年までに、1日1.25ドル未満で暮らす貧困人口の半減、初等中等教育の完全普及など、8分野の目標を設定し、先進各国のODA(政府開発援助)をGNI(国民総所得)比で0.7%に引き上げる目標を掲げている。日本もこの目標を受け入れているが、現状は0.2%に満たず、目標達成は難しい状況である。

1990年代、日本はかつては世界一の援助大国であったが、過去十数年間ODAは縮小を続け、現在ではピーク時(1997年)の約半分になっている。ODA実績は先進国の中で第5位、GNI対比では世界で21番目である。

図表5：DAC諸国における政府開発援助実績の対国民総所得(GNI)比

順位	国名	GNI比率	順位	国名	GNI比率
1	スウェーデン	0.98	12	スイス	0.42
2	ルクセンブルク	0.97	13	フランス	0.39
3	ノルウェー	0.88	14	ドイツ	0.38
4	デンマーク	0.82	15	オーストラリア	0.32
5	オランダ	0.80	16	カナダ	0.32
6	アイルランド	0.59	17	ニュージーランド	0.30
7	ベルギー	0.48	18	ポルトガル	0.27
8	スペイン	0.45	19	イタリア	0.22
9	フィンランド	0.44	20	ギリシャ	0.20
10	英国	0.43	21	日本	0.19
11	オーストリア	0.43	22	米国	0.19

(出所：OECD、2008)

現下の経済状況、財政状況を鑑みると、目標の達成が困難であることは間違いない。限られた資源を有効に活用し、戦略的な目的を念頭に置いた展開を図ることは当然必要であり、日本に対する国際社会の信頼を確立し、存在感を示して発言力を確保するためにも、イギリス、ドイツ、フランス並みに増額していくことを中長期の目標とすべきである。

海外経済協力会議の活用

ミレニアム開発目標達成の対象年度である 2015 年度は、日本国内では基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字額の GDP 比率を半減する目標年度でもあるが、日本の国家戦略として、援助外交はどうあるべきかを再定義する必要がある。決断できるのは政治だけである。有名無実の状態にある海外経済協力会議を活性化させ、援助外交を国家戦略の一つとして位置づけ直すべきである。

低炭素社会づくりに資する案件への資金投入

日本の優位性をさらに伸ばすような戦略的な ODA の活用法として、日本の得意分野である、低炭素社会づくりに資する案件に特に集中的に資金を投入すべきである。そうすることにより、気候変動による食料や水の不足に起因する貧困や飢餓を軽減することにもつながる。

JICA 投融資機能や海外への投資・貿易保険の活用

また国際協力にあたっては、ODA に加え、JICA 投融資機能や海外への投資・貿易保険の活用によって進めることも必要である。

国際連帯税の創設の検討

世界の貧困・感染症や気候変動の対策など、地球規模の課題を解決するための財源を調達する手法として、国境を越える特定の経済活動に課税しようとする「国際連帯税」の創設構想がある。すでにフランスや韓国など十数カ国で実施されており、航空券の購入に課税する国際航空券連帯税や、国際金融市場での通貨の取引に課税する通貨取引税などの導入が検討されている。

対象とする経済活動や課税方法についての議論はさらに進める必要があるものの、政府開発援助 (ODA) 予算の減少が続く中で、新たな独自の資金源の確保するための試みとして、国際連帯税の創設は検討に値すると考える。

企業活動を通じた発展途上国支援と人材育成

日本企業は CSR を事業活動の一環と位置づけ、海外現地法人、国内外の NGO / NPO、現地政府・自治体を通じて、あるいは共に協力して、発展途上国の成長に一層の貢献をしていくべきである。社会的企業を現地にて支援することによって、現地の社会的課題に取り組むとともに、日本への留学生の登用などを通じた人材育成、国際的な事業展開を視野に入れた社内多様化・国際化の推進といった取り組みも、発展途上国支援として大いに有効である。

国連ミレニアム開発目標の着実な達成
海外経済協力会議の活用
低炭素社会づくりに資する案件への資金投入
JICA 投融資機能や海外への投資・貿易保険の活用
国際連帯税の創設の検討
企業活動を通じた発展途上国支援と人材育成

5. パブリックディプロマシー / 対外情報戦略

日本外交を効果的に進めるためには、まず日本とはどのような国か、何を考え、いかに歩み、国際社会において望む立ち位置とはいかなるものか等、国としての立場や姿勢を諸外国のオピニオンリーダーや国民に対して、普段から分かりやすい情報で発信し、日本が好ましい国であり、国際社会の平和と繁栄のためには必要な国であると信頼してもらうことが必要である。

対外的な「情報戦略」となると、ややもすると有事における危機管理手法の一つとしての宣伝・広報活動というイメージがあるが、何よりも重要であるのは平時から、コンスタントに日本発の正しい情報を国際社会に提供する努力と、そのための仕組みづくりである。

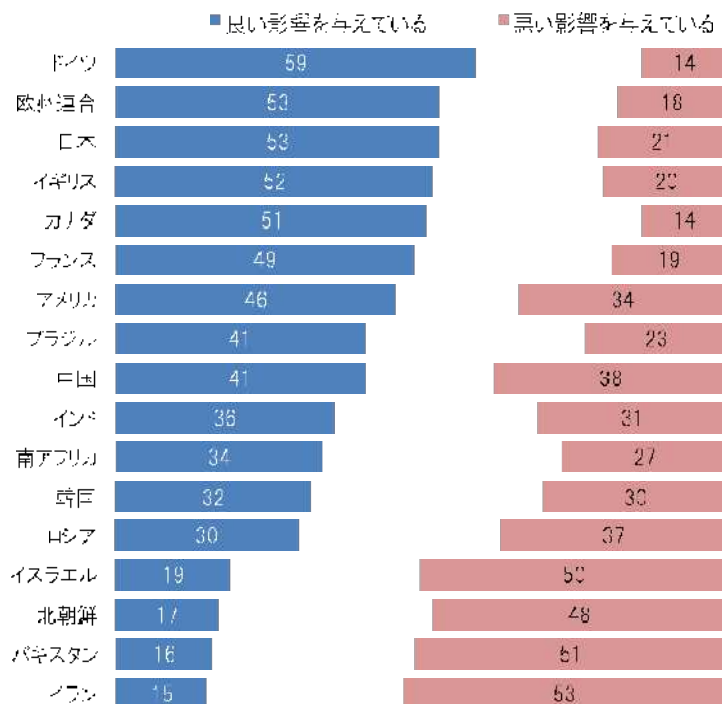
ソフトパワーを用いたパブリックディプロマシーの強化

軍事力や経済力に加えて、文化や価値観などのソフトパワーを用いて、諸外国の政府や国民に対して情報を発信し、自国の好ましいイメージ形成を進めるなど、外交政策をより進めやすくするための環境整備を企図したパブリックディプロマシーが、これからの外交戦略としてますます重要になってくる。いわゆる広報宣伝活動や対外報道の強化のみならず、国自体のブランディング努力も含めて⁸、諸外国においても取り組みの強化が図られている。

国際社会における日本の存在感の希薄化が懸念される昨今ではあるが、幸い、世論調査においては海外での

日本の好感度は高い。優れた技術を用いた工業製品、海外に比して安全で安心な社会、ローカロリーで健康的な日本食、アニメなどのポップカルチャーと伝統文化等々、好ましい国と感じてもらえる要素を日本は多く持つ。また、「もったいない」という生活の価値観や、自由民主主義に立脚した平和国家といったことも日本の国際的評価に寄与しているだろう。少なくとも平時においては、これらのソフトパワーを用いた文化外交の領域にて、大きな影響力を

図表6：各国が国際社会に与える影響



調査対象 27 カ国における世論調査の平均値

(出所: BBC, GlobeScan/PIPA, 2010)

⁸ 経済同友会『今こそ「日本ブランド」の構築を』(2006年4月)

発揮すべく、パブリックディプロマシーの強化が必要である。その努力の積み重ねこそが、政治・経済・軍事等、分野を問わず国際的な有事が発生した際に、日本の発言力・影響力を担保するための素地となるのである。

国際テレビ放送の拡充

テレビの影響力は大きく、外国人を対象とした英語による国際放送を充実させる必要がある。現在、日本の国際放送の実施にはNHKが大きな責任を持つが、拡充に必要な資金や制度の整備、文化・経済・社会などのコンテンツの作成への支援、民間との連携の促進なども求められる。

インターネットでの外国語による対外情報発信強化

また、インターネットでの情報収集が深化しており、各国現地語での発信を日本が強化する必要もある。国際世論の関心のある事項や、日本として諸外国に理解を求めたい案件などは、政府発表はもちろん、民間の有識者からの発信なども含め、有効にインターネットの場を活用して、対外コミュニケーションの充実を図るべきである。

日本語と日本文化の普及のための海外拠点数の拡充

中国政府は、各国の大学などと提携し、中国文化や中国語などの教育及び伝播を目的とした「孔子学院」の設立を進めており、その運営費も一部補助している。その活動は近年、日本においても注目されつつあるが、日本も、海外での日本語と日本文化の普及に向けた教育・啓発拠点を拡充するべきである。

海外日系人コミュニティとの連携強化

日本の対外コミュニケーションのチャンネルを強化し、日本と国際社会をつなぎとめるための有力なパートナーとして、今後、連携強化を図るべきは海外における日系人コミュニティである。日系人コミュニティとの対話強化を通じて、海外からの視点を我々は意識し、また日本の主張や立場への理解を国際社会に対して求めていく契機とするべきである。

海外の日本研究、知日派育成の強化とネットワーク化

また、海外で日本を研究している知識人や知日派とのネットワークをより強固に築き、日本への理解を深めて発信してもらえようような取り組みの充実が求められる。

観光促進、留学生の増加と日本企業による人材登用

政治家、メディア、経済界、NGO、その他市民団体等、官民が連携して各界各層の海外との人的ネットワークの構築を図り、パブリックディプロマシーを推進することが求められているが、より広く日本を理解してもらうための方策として、観光促進と留学生の増加も効果的である。外国人観光客の誘致には、対外マーケティング強化、ハード、ソフト両面の対観光客インフラ整備、都道府県・市町村単位の観光振興から広域観光連携への転換といった施策を進めるべきである。観光促進、国際会議の誘致、さらには子供達を含む若年層の交流促進などは全て日本を対外的にアピールし、世界との絆を強化するための基盤となる。

留学生については、人数を目標値と捉えるだけではなく、優秀で将来当該国のリーダーになるような人材への厚い処遇も考えたい。その有効な手段の一つが、日本企業による外国人留学生の登用である。海外進出先において、日本留学経験者を登用するのみならず、

日本企業の経営中枢において彼らが活躍できるような体制整備を進めることが、日本の国際的影響力の強化、そして世界経済の成長を日本経済が取り込むためにも大いに有効である。そのように、国際社会の優秀な人材と切磋琢磨できる環境を日本の中に整えることは、日本自身の人材育成プロセスを国際化する上でも重要である。その際には留学生の就労支援、生活環境改善や外国人高度人材の在留資格に対する優遇措置などを講じるべきである。

ソフトパワーを用いたパブリックディプロマシーの強化
国際テレビ放送の拡充
インターネットでの外国語による対外情報発信強化
日本語と日本文化の普及のための海外拠点数の拡充
海外日系人コミュニティとの連携強化
海外の日本研究、知日派育成の強化とネットワーク化
観光促進、留学生の増加と日本企業による人材登用

6. 外交政策を支える体制の整備

(1) 日本政府の外交力強化

外交政策の司令・調整機能、並びに外交戦略策定機能の整備

総合的な外交政策の遂行が求められている中、危機管理も含め、官邸機能の強化を図る必要があることは、これまで度々指摘されてきた。米国の国家安全保障会議(NSC)をモデルとした「日本版 NSC」設置に向けた機運が高まったこともあった。その問題意識の根底には、閣僚を中心とした合議の場をより活性化させるとともに⁹、それを支えるスタッフ組織をさらに充実させることで、現代の安全保障問題に対して、政府としてより統一的に、そして迅速に対応するための体制整備が不可欠との認識があった。

日本は省庁間連携を円滑に進めるための強力な司令・調整機能を内閣官房に整備し、政府が一体となって外交に臨むことができるような体制を早急に整備する必要がある。また、外交政策や危機管理の実施のための制度整備のみならず、日本政府の外交戦略を省庁横断的に立案するための体制整備も必要である¹⁰。

政府の情報収集・分析・管理機能の強化、官邸における独自の情報分析機能整備

日本のインテリジェンス機能の一層の整備は、日本が主体的な政策決定を行うための大前提であると同時に、日米同盟をより有効に機能させるためにも重要である。情報収集の面においては、衛星情報や人的情報等の一層の充実を図る必要があり、民間のリソース活用も含め、早急に対策を講じる必要がある。

さらに各省庁における情報収集・分析体制を充実させるとともに、官邸には各省庁とは独立した情報分析機能を整備することがより好ましい。それによって、各省庁が持つ国際情報を官邸が活用しつつ、より総合的観点から各種情報を検証する体制を整え、官邸の司令塔、そして調整役としての機能を確かなものとすることを目指す必要がある。

また、収集・分析に関わる体制整備のみならず、政府内において統一された情報管理・保全制度を構築する必要がある。制度設計にあたっては、適宜、民間の人材をも活用できるような機密取り扱い資格の設定や、政府内における情報共有を促しつつ、情報の保全を図るためのバランスある機密指定の仕組みを期待したい。

外交政策の司令・調整機能、並びに外交戦略策定機能の整備
政府の情報収集・分析・管理機能の強化、官邸における独自の情報分析機能整備

⁹ 経済同友会『中央政府・政党の機能再構築 - マネジメント導入による国政執行機能の強化 -』(2006年4月)

¹⁰ 経済同友会『新たな外交・安全保障政策の基本方針 - 国益と地球益の未来最適を追求する -』(2006年9月)

(2) 日本外交の基盤整備

日本外交の構想力強化、人的基盤構築を目的としたシンクタンクの設立

日本の外交・安全保障政策の選択肢を常に幅広く検討し、有為の人材をプールする場として、独立したシンクタンクを複数設立することが不可欠である。それはコンテンツとしての日本の外交・安全保障政策に厚みを持たせ、継続性と妥当性を確保することが可能になるばかりではなく、日本が国際的な知的ネットワークとつながるための基盤となりうる。

多国間外交の場において、今後、日本が影響力を保持しようとするのであれば、各政策分野において、国際人脈の結節点にて影響力ある人材を配していくことが不可欠であり、シンクタンクの設立はそのための基盤ともなる。こうした人材の受け皿を設けることは官民人材交流や、日本的な政治任用制度の試行・定着のためにも有用である。企業、教育・研究機関、さらには官僚 OB も含め、幅広い層の人材を政治任用制の下で、ダイナミックに活用し、活力ある外交政策コミュニティを日本社会として育てていかななくてはならない。

また、外交に関わる政策議論の場が広がり、日本社会における対外政策への理解が一般的に深まることによって、政権交代時においても、一定の共通理解の下、外交・安全保障政策が展開される可能性が高まる。政権交代の時代を迎え、政治主導の下での外交がこれまで以上に重要となっていく中で、優れた政治判断を支えるインフラとしてもシンクタンクの存在は不可欠である。政策提言や政策広報機能を持つ存在としてだけでなく、政策の形成・実施に携わる官民の関係者が集い、議論をする場として、さらには政策市場に関わる国際的な人材を育成する場としても、シンクタンクの設立はこれからの日本にとって急務である。

日本外交の構想力を強化し、外交政策コミュニティの一層の充実を図るためには、独立した民間のシンクタンクが複数存在することが必要である。その財政基盤を確固としたものにするためにも、寄付金税制の拡充、各省庁の政策経費の一定割合を政策の評価費用として計上、あるいは税金の一部を政策研究資金として配分する仕組みなどを検討するべきである。また、長年にわたる企業・団体献金は残念ながら、政策本位の政治活動を促すための資金として用いられたとは言いがたく、企業・団体による政治献金は政党シンクタンク活動のためにのみ許容されるべきである¹¹。政党交付金についても、本来は政治活動の自由を尊重するとの立場から、その用途に制限は加えられていないが、日本の政策インフラ整備が急務である点に鑑み、一定割合を政策立案機能の整備に充てることも含めて検討されるべきである。

現在、民間には様々な形態の政策研究・提言機関が存在する。企業の調査部的役割を担う組織や、学術的な政策研究の場としてのシンクタンクなど、その目的から運営手法まで、非常に多様である。その点において、外交政策にかかわるシンクタンクを設立する素地や人的基盤は日本には十分にある。外交政策の代替案を研究し、それを政治・行政の現場のみならず社会全体に提示し、議論を喚起する。さらには官民の人材が集い、外交政策につい

¹¹ 経済同友会『「政党による政策本位の政治」の実現に向けて マニフェスト政治の確立と政治資金のあり方』(2010年2月)

て自由に意見を交わすことのできる場を設け、また国際的な政策研究ネットワークに連なる人材に活躍の機会を提供する。そういった目的のために、日本社会は改めて、社会としての外交への投資のあり方を再検討すべきである。その際に、公的資金の活用もさることながら、資金や人材の担い手として企業の果たす役割は大きい。シンクタンクの設立に向けた協力は社会奉仕や慈善活動というよりも、民主主義の下での日本を支える活動であり、また日本企業が国際的な活動範囲を広げていく上で不可欠なインフラ整備活動でもある。民間企業は資金の提供にとどまらず、外交シンクタンクの活動プログラムにも積極的に携わり、その成果を企業活動に活かしていく体制を作っていく必要はない。

国際的な合意形成の場において活躍できるニュー・エリートの養成

多国間外交の時代を迎え、自らの哲学や価値観に裏打ちされた具体的な行動をもって、日本は国際的な影響力を確保していくための努力をこれまで以上に強化していかなければならない。そのためには、日本は様々な分野において、国際人脈に連なることのできる人材の育成に今から取り組む必要がある。戦後日本が歩んできた経緯、歴史観も含めて、日本人としての教養を備え、国際言語である英語に堪能であることはもちろん、世界の政策コミュニティとの議論に参画できるだけの識見のある人材を日本は育成し、世界に送り出していかなければならない。

国際社会において日本を代表する「ニュー・エリート」とは、政治や行政に関わる分野のみならず、経済活動、人道支援、知的創造活動等、様々な領域において国際的な活動を展開し得る人材層である。彼らが政治・経済・文化の各方面において国際人脈と日本をつなぐ存在となれば、それは多国間外交に臨み、国際公共財の提供メカニズムの再形成に努める日本外交の底力を下支えする基盤となる。そして、日本の国際標準獲得による産業競争力の強化、エネルギーや食料の安定供給確保を図るための国際的な提携関係の構築、国際機関において活躍する日本人職員の増強、パブリックディプロマシーの積極的展開等々、様々な分野において、日本の対外政策を担う人材となるのである。

そのためには、個人の関心と研鑽にのみ依存するのではなく、政府、企業、シンクタンク等による組織としてのバックアップが不可欠である。国際社会の多極化が進む中で、有用な国際人材に求められる資質も当然のことながら多様であるし、日本は速やかに方向転換を図らなければならない。公教育の分野においては、語学教育の強化はもとより、近現代の日本外交の来歴などについてもより詳しく学ぶためのプログラムが必要ではないか。しかし、日本の教育システムが世界の変化に対応することを待つ余地はすでになく、日本企業は、自社における海外勤務の機会を増やすのみならず、国際標準策定の場をはじめ、様々な国際機関等で活躍する日本人、政治、経済様々な分野で国際人脈に連なり、日本の立場を主張できる日本人を積極的に支援し、人材の育成に乗り出していく必要がある。

日本外交の構想力強化、人的基盤構築を目的としたシンクタンク整備
国際的な合意形成の場において活躍できるニュー・エリートの養成

7. 外交政策のベストミックスを目指して

厳しい財政状況下において、複数分野にまたがる外交手段を組み合わせ、総合的な外交政策の展開を検討するに際し、個々の政策上の選択肢が相互に矛盾、あるいはトレードオフ関係にあることを認識し、政策のプライオリティを検討することの必要性を、いくつかの具体的な例示を通じて、指摘しておきたい。

(1) 防衛政策と財政制約

尖閣諸島沖における漁船衝突問題、ロシア大統領による北方領土訪問、北朝鮮によるウラン濃縮施設の公開と韓国砲撃等々、日本外交を試すかのような事態が相次いで起きる中、日本の防衛体制の強化について関心が高まっている。厳しい安全保障環境下において、日本は防衛予算の一方的な削減を止め、自国の安全保障の確保に向けた明確な意思表示を行う必要がある。しかし、財政上の制約が大きい中で、防衛予算の水準を維持、あるいは大幅に増加させることには困難が伴うことも明白である。今、我々は自国の防衛のために、どこまでリソースを割き、何を、どこまで守るのか、という安全保障政策の根幹について、改めて議論を始めなければならない。防衛予算の確保には、必然的に他の政策経費との間でゼロサムの関係にあることを認識しなくてはならない。

それゆえに、日本の安全保障に資する政策を巧みに組み合わせ、財政上の制約を補う工夫が求められる。それは日米同盟関係の深化であり、その信頼性を確保するための集団的自衛権行使を容認する憲法解釈の採用である。さらには防衛予算をより柔軟に配分することで新たな脅威への対処能力を高め、武器輸出三原則の緩和によって防衛装備の調達を効率的に行えるような体制を整える必要がある。また、そうした一連の措置をとることの意図や、国防に臨む日本の姿勢などを国際社会に対して平時より明らかにしておくこともパブリックディプロマシーの重要な役割である。

(2) 武器輸出三原則と平和外交

一方で、武器輸出三原則の緩和は、戦後日本外交が依って立ってきた平和外交の原則を揺るがしかねないという指摘もある。しかし、厳しい財政事情の下で、今後、日本の防衛装備の調達がこれまで以上に困難な状況に置かれることを想定すれば、日本の安全保障を危険にさらしても現行の三原則を堅持すべきであるとは考えにくい。国際開発・生産体制に参加するにあたっては、一定のルールをもって第三国への武器輸出に歯止めをかけることができれば、三原則の弾力的運用は問題ないと考える。

国際社会の安全保障確保と日本の安全保障確保の間の境界線がますます意味のないものになっていくからこそ、日本は自由で、開かれた、ルールに基づく国際秩序構築のための多国間外交を展開し、自衛隊も民間組織も共同で国際平和協力活動に従事していくことが日本に求められているのである。

(3) 経済外交

そもそも、軍事上の外交手段を自ら制約してきた戦後の日本外交では、国際的な経済関係の拡充と経済発展の実現が国際社会の安定と繁栄につながるという考えに立つ経済優先の姿勢が大きな柱であり、それは特に東アジアにおいて大きな成果を生んだ。また強権的な手段に訴えることなく外交関係を築いてきた日本に対する国際的な信頼感は日本外交

の重要な資産の一つである。今後、新興国・途上国における豊かさの実現に日本が一層の寄与をするという観点からは、パッケージ型インフラの輸出等の促進は官民協力の下で、進められるべきである。

しかし、海外におけるインフラプロジェクトの受注が、日本からの ODA の提供、あるいは過度のビジネス・リスクを公的セクターへ付け回すことの上に成り立っているとすれば、それは持続可能な活動たり得ない。

また、原子力発電施設の輸出という点では、核不拡散政策との整合性を意識した取り組みが必要である。その点で、今後、大きな課題はインドとの間の原子力協力協定の締結である。インドとの戦略的関係の強化は政治的にも、経済的にも望ましい選択肢であると思われるが、一方で、日本の軍縮・核廃絶外交は現在の NPT 体制を順守することを基本としており、NPT 体制枠外の存在であるインドとの原子力協力をいかに正当化していくのかという課題に直面する。すでに米国の核の傘の下にあることを前提に安全保障政策を組み立てている日本としては、インドに対しては現実的な対応をすることが必要であると思われる。しかし、それは同時に NPT 体制の将来に対して、日本として責任ある行動をとることをも意味するのである。

おわりに

政権交代と政治主導に基づく政治運営、そして多極化が進む国際社会を前に、日本外交はその水準をより一層高めていくことが求められている。

複雑な対立軸の下で展開していく国際関係に有効に対応していくために、本提言にて触れたとおり、日本は多国間外交を進める能力をこれまで以上に培っていく必要があり、そのための体制整備も不可欠である。

もちろん、日本の対外関係は日本政府のみが担うのではなく、企業を含め、幅広く民間も関与していく必要がある。特に、対外情報発信の強化、国際協力や経済外交の推進という分野では、民間の役割を強化していく必要すらある。

さらに、日本の外交水準の向上を図るためには、シンクタンクの整備を通じた、外交政策に関わる人材層の充実が必要であり、そのための資金拠出や人材の確保について、日本の経済界としても積極的に取り組んでいく必要があると考える。

本提言を機に、日本外交の将来をめぐる議論が活性化し、具体的な行動へとつながることを望みたい。

2011年1月

総合外交戦略委員会

(敬称略)

委員長

大 歳 卓 麻 (日本アイ・ピー・エム 会長)

副委員長

リシャール コラス (シャネル 取締役社長)

菅 田 史 朗 (ウシオ電機 取締役社長)

鈴 木 幸 一 (インターネットイニシアティブ 取締役社長)

星 野 朝 子 (日産自動車 執行役員)

山 脇 康 (日本郵船 取締役副会長)

若 林 公 平 (JFEホールディングス 取締役副社長)

委員

稲 葉 延 雄 (リコー経済社会研究所 所長)

遠 藤 隆 雄 (日本オラクル 取締役代表執行役社長 最高経営責任者)

及 川 耕 造 (経済産業研究所 理事長)

大 瀧 守 彦 (ジョンソン・エンド・ジョンソン ビジョンケアカンパニー代表取締役)

大 戸 武 元 (ニチレイ 相談役)

岡 田 圭 介 (全日本空輸 専務取締役執行役員)

沖 見 勝 也 (米輸商事 取締役社長)

小 野 俊 彦 (日新製鋼 相談役)

小 幡 尚 孝 (三菱UFJリース 取締役会長)

門 脇 英 晴 (日本総合研究所 特別顧問)

河 合 良 秋 (キャピタル アドバイザーズ グループ 会長(兼議長))

菊 池 哲 郎 (毎日新聞社 常勤顧問)

木 下 満 (モルガン・スタンレー・キャピタル 取締役 マネージング・ディレクター)

桐 原 敏 郎 (日本テクニカルシステム 取締役社長)

久 保 小 七 郎 (全日本空輸 特命顧問)

古 森 重 隆	(富士フイルムホールディングス 取締役社長 CEO)
坂 本 和 彦	(丸紅建材リース 相談役)
佐 竹 誠	(海外電力調査会 会長)
佐 藤 龍 雄	(東日本高速道路 取締役会長兼社長)
篠 崎 雅 美	(日本航空電子工業 会長)
清 水 雄 輔	(キッツ 最高顧問)
下 村 満 子	(東京顕微鏡院 特別顧問)
白 川 祐 司	(あおぞら銀行 取締役会長)
関 誠 夫	(千代田化工建設 相談役)
関 戸 博 高	(スターツコーポレーション 取締役副会長)
瀬 山 昌 宏	(インターエックス 取締役社長)
給 田 英 哉	(ARK HILLS CLUB 専務理事)
高 梨 圭 二	(東京コカ・コーラボトリング 取締役会長)
高 橋 衛	(ドイツ証券 コンサルタント)
多 田 幸 雄	(双日総合研究所 取締役社長)
橋 憲 正	(タチバナエステート 取締役会長)
田 中 芳 夫	(産業技術総合研究所 参与)
手 納 美 枝	(アカシアジャパン・デルタポイント 代表取締役)
富 田 純 明	(日進レンタカー 取締役会長)
内 藤 碩 昭	(三菱東京UFJ銀行 名誉顧問)
中 嶋 洋 平	(日油 取締役会長)
中 野 正 健	(日本生産性本部 茗谷会)
畑 川 高 志	(アメリカン・アプリーザル・ジャパン 取締役会長・CEO)
畠 山 襄	(国際経済交流財団 会長)
波多野 敬 雄	(学習院 院長)
早 川 茂	(トヨタ自動車 常務役員)
早 崎 博	(住友信託銀行 特別顧問)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
原 田 滋	(機械産業記念事業財団)
廣 瀬 修	(サーベラス ジャパン アドバイザリーボード ヴァイスチェアマン)

吹野博志 (吹野コンサルティング 取締役社長)
福川伸次 (機械産業記念事業財団 会長)
グレン・S・フクシマ (エアバス・ジャパン 取締役会長)
福島吉治 (F & Kコンサルティング 取締役会長)
増淵 稔 (日本証券金融 取締役社長)
茂木賢三郎 (キックマン 相談役)
安田結子 (ラッセル・レイノルズ・アソシエイツ・ジャパン・インク マネージングディレクター/日本代表)
柳 省三 (柳マネジメントコンサルタンツ 代表取締役)
山中一郎 (朝日税理士法人 代表社員)
吉村幸雄 (シテイグループ・ジャパン・ホールディングス執行役員 ガバメント・アフェアーズ担当)
涌井洋治 (日本たばこ産業 取締役会長)

以上 63 名

事務局

永井 卓 (政策調査第3部 部長)
浅野貴昭 (政策調査第3部 マネジャー)