

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策提言

安倍外交への15の視点
～ナショナリズムよりもリアリズムの追求を～

2013年8月

「日本外交の指針」プロジェクトについて

わが国を取り巻く国際情勢はダイナミックな変化の最中にある。そのなかにあつて、日本は創造的で柔軟な外交政策を打ち出すことはできるだろうか。複雑な国際関係の中において、国家が現実的に取れる選択肢というものはある程度限定されている。そのような制約は、対外的な関係に由来するものだけではない。為政者の意思や権力基盤に加え、多様な民意に対するバランス感覚も必要であり、行政機構における制度や組織文化によるものもある。図らずも民主党政権においては、これらの制約による弱点が露呈することになった。

このような問題意識に基づき、本プロジェクトでは現実的な視点に立ち、従来タブー視されてきた事態も排除せず、今後起こり得る外交局面と実際の選択肢を幅広く検討することとした。

【プロジェクト・リーダー】

北岡 伸一 東京財団名誉研究員、政策研究大学院大学教授、国際大学学長

【プロジェクト・メンバー（五十音順）】

阿久津博康 防衛省防衛研究所主任研究官

浅野 貴昭 東京財団研究員兼政策プロデューサー

片山 正一 東京財団研究員

寺田 貴 同志社大学教授

中山 俊宏 青山学院大学教授

西田一平太 東京財団研究員兼政策プロデューサー

松田 康博 東京大学教授

山口 昇 東京財団上席研究員、防衛大学校教授

渡部 恒雄 東京財団政策研究事業ディレクター兼上席研究員

*本プロジェクトは、東京財団にて2011年10月から2013年3月までの間実施された。

【本提言に関する問い合わせ】

東京財団政策研究 西田一平太 電話：03-6229-5634

はじめに

夏の参議院選挙では、衆参のねじれ現象が解消されるに至りました。これにより第二次安倍政権は、少なくとも3年後の参議院選挙までの安定した政権運営が視野に入ってきています。安倍首相も就任当初から東南アジアやインド、それに中東・アフリカなどに対する積極外交を展開してきました。これほどの勢いで首相をはじめとした政府要人が外交に注力したことは近年なかったことです。外交に積極的な安定政権が誕生したということは、一貫した方向を打出せるという点で日本の外交にとって大きな意義があることは間違いないでしょう。

このような国際社会に対して能動的に関与しようとする安倍政権の積極姿勢は高く評価されるべきです。しかし同時に、これまで日本外交の培ってきた国際的評価が損なわれかねない情緒先行型のナショナリズムが、国益を損ねるような事態を招く恐れがあることも自覚されるべきです。安倍首相就任前から、中国・韓国とは領土や歴史認識をめぐる難しい状況が続いていますが、両国は安倍政権は保守政権と見て警戒と反発を示しています。アメリカは安倍政権のTPP交渉参加やアベノミクスによる積極的な経済成長策に期待する一方で、日本の中韓との関係悪化を懸念しています。安倍政権は日米同盟を重視していますが、沖縄の基地問題や集団的自衛権解釈の見直し等内政上の難しい課題を抱えており、オバマ政権は期待と不安が入り混じった気持ちで日本をみているのが現状です。

いよいよ安倍外交が本格稼働しようという局面において、全15項目によって構成される本提言は、リアリズムに基づいた硬軟両様の日本外交のあり方を提言します。それぞれの項目は広く知られた常識的なことが多く、あまりにも当然ではないかと思うかもしれません。しかし、その常識的なことが達成できていないのが日本の現実なのです。それらは「日本外交の指針」プロジェクトにおいて専門家が、幅広い観点から議論を重ねた末に抽出された、より良い外交政策のためのエッセンスです。常識的なことを民間の立場からあえて発信すること自体に、適切な外交を妨げる様々な障害が日本の政治と社会に日常的に存在しているという事実をご理解いただければと思います。

本提言が、安倍政権と将来の日本の外交努力への一助となれば幸いです。

公益財団法人 東京財団
理事長 秋山昌廣

目次

緒言.....	3
I. 各国・地域に対する外交政策のあり方.....	4
視点1 対中ナショナリズムを封印し、硬軟両様の戦略をとる	
視点2 韓国に対しては共通の価値の強調よりも共通の戦略目標の構築を求めるべき	
視点3 北朝鮮の軍事能力評価を再検討するとともに、将来の「対話」においては「国交正常化交渉開始」の旨味を強調すべき	
視点4 ロシアに対しては、実益に即した粘り強い外交実績の積重ねが必要だ	
視点5 アジアの新興国との関係強化を加速させる	
視点6 アメリカに対し頼れるパートナーであることを示せ	
視点7 沖縄の米軍基地問題の深層を見直す	
II. 多国間外交の促進.....	9
視点8 「深さ」の TPP と「広さ」の RCEP の相互補完性に注目し、両枠組みの実現に努めよ	
視点9 安定したパートナーとして ASEAN との次世代の関係構築をすすめよ	
視点10 日本の外交資産である経済援助（ODA）はメリハリをつけて強化する	
視点11 国連の有効な機能を再認識し、戦略的に活用せよ	
視点12 日本の原子力技術は、世界的な核不拡散体制の維持・向上を図るためにも重要だ	
III. 力強い外交を行うための体制整備.....	13
視点13 対外発信力の強化と報道戦に備えたパブリック・ディプロマシー戦略が必要だ	
視点14 危機管理機能を制度として確立し、より能動的に日本の安全保障を全うする	
視点15 日本版 NSC 設置に併せて、機密保護の法整備を行い、情報集約と分析提供のためのインテリジェンス・コミュニティを形成する	

緒言 ～日本外交のあるべき原則～

冷戦後の日本においては、外交の基本的原則が不明確となってきた。およそ半世紀にわたって国際政治を規定してきた冷戦が、現在の日本の外交思考の基幹とそれを遂行するシステムを確立させた。しかし、冷戦終了から 20 年以上を経た現在、新興国の台頭や米欧の相対的な影響力の低下が顕著で、日本を取り巻く国際環境も激変し、さらに大きく変化しつつある。力を増した周辺諸国が国益達成のための外交を積極的に進めている今日において、冷戦期には機能した日本外交の綻びが目立つようになった。尖閣諸島や竹島での相次ぐ問題の発生以来、日本社会では「外交敗戦」という言葉も口にされるようになった。しかし、この言葉に代表される被害者意識や、反動としての狭いナショナリズムに基づく外交では、事態の解決はおぼつかないだけでなく、国益をさらに損ないかねない。今こそ日本は新しい国際環境に対応した基本原則を確立し、能動的で現実的な外交を展開するときである。民主国家の外交原則の確立のためには、国民と認識を共有することが不可欠である。国民の支持を得、価値を共有する諸外国とともに世界の進むべき方向性の共通認識を得ることで、力強い外交を推進することが可能になる。以下に包括的な観点から、本プロジェクトが重視する日本外交の原則を挙げる。

(1) 現実に立脚した外交

長期的な展望の中に、グローバルな課題、アジア地域の安定、日米同盟、といった複数の課題について、現実離れた理想主義や偏狭な情緒的ナショナリズムから生み出される希望的観測や、不毛な国内対立から脱却し、すべての手段を活用して着実に国益を達成する。

(2) 総合性・包括性を持った外交

通商・金融・経済政策、文化・広報外交、安全保障政策など、分野を超えた政策の整合性を保ち、日本全体の方向性を関係者が共有できる外交を遂行する。

(3) 自由・人権・民主主義・法の支配など、普遍的な価値観を尊重する外交

民主的な日本社会の価値観を共有するパートナー国や国際機関との連携を柔軟に進め、世界におけるこれらの価値実現の向上に寄与し、それを国民レベルで再共有することで強い外交基礎をつくる。

(4) 機動性・能動性・迅速性

政府の機動的な態勢を確立して反応的（リアクティブ）な外交から脱却し、国際社会の秩序づくりに能動的（プロアクティブ）に取り組み、世界の潮流の変化に迅速かつ的確に対応する。

(5) 国際世論を見方につけるための強力な広報外交（パブリックディプロマシー）

日本だけで通じる「正論」を主張するだけでは厳しい国際世論戦には勝てない。冷静な情勢認識で戦略を練り、多方面から国際世論形成に働きかけることで、世界を日本の味方にする。

I. 各国・地域に対する外交政策のあり方

視点1 対中ナショナリズムを封印し、硬軟両様の戦略をとる

尖閣諸島問題に中国が過剰反応したことで悪化した日中関係の改善と、台頭を続ける中国にどのように向き合うかという対中国戦略の構築は、日本にとって最大の外交課題である。前者は短期、後者は中長期の課題である。まず短期的に、外交問題として、中国との関係打開についての話し合いを進めるべきであるが、日本政府が領土問題の存在を認めると中国に期待を持たせることは不適切である。短期・中長期に共通している課題は、中国に「日本と喧嘩をすると損であり、仲良くすると得をする」と理解させることである。そのためには、防衛力・海上法執行力の強化、日米同盟の深化、韓国新政権との関係改善、東南アジア諸国との関係の一層の強化、豪州やインドなどとの安全保障協力強化などを進めるべきである。特に、台湾との関係は、中台関係の安定化に鑑み、経済・社会を中心に大幅に拡充すべきである。

他方で、共に戦略的互惠関係を目ざし、ウィン・ウィンの関係に回帰するよう、中国をタイミングよく多方面から多角的に説得しなければならない。つまり、長期に及ぶかもしれない不快な緊張関係に耐えながら、中国に対するヘッジを淡々と進め、同時に関係改善のための関与政策を打っておくのである。そのために、政府や国民は、ナショナリズムを封印し、現実主義に徹しなければならない。また、中国からの挑発行為に対しては穏やかに、しかし毅然とした姿勢で対応し、物理的な力で現状を変更しようとする中国の行為を、効果的な方法で国際社会に知らしめることが大切である。そうしてこそはじめて、中国の行動が次第に制約されていき、最終的に中国との関係改善の可能性が出てくる。関与とヘッジは決して矛盾せず、両方そろって初めて有効である。中国との建設的な関係を回復するためには、「急がば回れ」である。

視点2 韓国に対しては共通の価値の強調よりも共通の戦略目標の構築を求めるべき

日韓はこれまで民主主義や市場経済等の価値を共有する成熟したパートナーとして緊密な協力関係の構築に努力してきた。安全保障分野においても、20年近くに亘る防衛交流や共同訓練・演習等、そして特に北朝鮮の核・ミサイル問題をめぐる日米韓3カ国安全保障協力を通じ、日韓はより有効な協力関係の基盤構築に努力してきた。韓国の李明博前政権の下で秘密情報保護協定の締結や物品役務相互提供協定をめぐる議論は停滞したが、2012年12月12日の北朝鮮によるテポドン2派生型と見られるミサイル発射（以下、ミサイル発射）と2013年2月12日の3回目地

下核実験（以下、核実験）は、より緊密な日韓安全保障協力の必要性を一層高めるものである。日本は、北朝鮮への対応を中心に韓国との連携を強化する中で、韓国に対して拡大抑止強化を始めとするより実質的な安全保障協力の推進を求めるべきである。

さらに、より長期的な観点から、特に中国の経済的・政治的・軍事的台頭を背景に朝鮮半島及び北東アジアをめぐるパワーバランスに重大な変化が生じる可能性を踏まえ、日本は韓国に対して共通の戦略目標構築の必要性を強調し、それに向けて議論を開始するよう働きかけるべきである。そのためにも、日米同盟が朝鮮半島の安定に貢献しているという事実について両国間で認識を一致させる努力が不可欠だ。このことは集団的自衛権の行使を容認するに当たっては、特に重要なポイントとなる。

勿論、日韓の間には竹島問題や歴史認識問題など困難な問題があり、こうした問題が両国間の安全保障協力の阻害要因となっていることは動かし難い事実である。こうした困難な問題については、極力、安全保障とは切り離しつつ、有識者のトラック 2 ないし 1.5 において議論を拡大強化すべきである。安全保障問題についてはプラグマティックな態度で両国間の協力の推進に努力するのが望ましい。

視点 3 北朝鮮の軍事能力評価を再検討するとともに、将来の「対話」においては「国交正常化交渉開始」の旨味を強調すべき

前述の北朝鮮によるミサイル発射と核実験は、核・ミサイル能力を含む北朝鮮の軍事能力に対する日本（及び米韓）の評価に再検討を迫るものである。長射程弾道ミサイルの発射実験は、射程の短い他の弾道ミサイルの射程の延伸、弾頭重量の増加や命中精度の向上にも資する。北朝鮮によるミサイル発射は、既に日本を射程内に収めているノドンを始め、北朝鮮が保有するその他の弾道ミサイルの性能の向上につながるものであるという認識が必要だ。また、北朝鮮の核実験の蓄積は、北朝鮮の核能力を着実に向上させるものであり、日本に対する北朝鮮の核・ミサイルの脅威は一層増大していると言える。さらに、北朝鮮の脅威は核・ミサイル技術の拡散、通常兵器、特殊作戦、サイバー攻撃などの次元にも及ぶ。日本は拉致問題の解決も念頭に、既存の各種制裁措置に加え、より有効な抑止と対応措置のためのオプションの拡大について、検討を一層強化する段階に入っている。

こうした情勢から、日本の当面の対北朝鮮政策は、既存の各種制裁を含む圧力重視政策の強化が基調とならざるを得ない。しかし、「圧力と対話」という基本路線を踏まえれば、今後日本も北朝鮮との対話や対話重視路線を再活性化させる局面が増えてくる可能性はあろう。その場合、中国の北朝鮮への影響力を抑制するためにも、日本は「国交正常化交渉開始」カードを活かし、北朝鮮に対して日本との国交正常化の利益を一層強調すべきである。ただし、圧力重視路線や「国

交正常化交渉開始」カードを促進する際には米韓との緊密な協議を行う必要があることは言を俟たない。

視点4 ロシアに対しては、実益に即した粘り強い外交実績の積重ねが必要だ

第二次安倍内閣においては、北方領土問題の解消も念頭に対ロシア外交が活性化の様相を示しているが、北方領土問題の早期解決や対中ヘッジとしてのロシアに過度な期待をかけてはならない。まずは、安全保障面での両国間の信頼を醸成しつつ、海洋における国際的な規範作りや地域の安定と発展への協力・協働の実績を積重ねることが必要だ。両国が真にパートナーとして認識してこそ、より本質的な議論が可能となるからである。

北方領土については、プーチン大統領から日ロ間で建設的な対話を行う旨の発言がなされている。しかし、同大統領の基本的な認識は、平和条約締結の後に歯舞群島と色丹島の二島を引き渡すとした「日ロ共同宣言（1956年）」が有効であるというに過ぎないと観測されている。引き渡し条件に日本の主権回復が含まれるかさえ明確にされないなかで、短期的な解決を望むことは現実的ではない。平和条約の締結には国会承認も必要だ。期待感が先立ち足元がすくわれることのないよう、注意が必要であろう。

同様に、中国に対するカードとしてロシアとの関係改善に過度に期待することは禁物である。ロシア軍が中国の動向を意識しつつ近代化を急いでいるところは否めない。しかし、ロシア経済の脆弱性や今までの日ロ関係の経緯に鑑みると、対中ヘッジに関しては長期的な取組みが必要となる。また、ロシアは現実的・合理的な外交を志向する。国際関係においては、米欧に対する姿勢など中ロの利害が一致するところも少なくない。日本はこの点を踏まえつつ、極東・シベリア開発やエネルギー協力、そして北極海における航路、資源開発での協働等、実利的な関係を深めながら平和条約締結に向けた交渉に備えることが求められている。

視点5 アジアの新興国との関係強化を加速させる

日本は、国連等を通じた国際世論の形成や規範作りにおいて、また民主的価値観の共有と拡大する市場経済における通商関係の発展という点において、新興国との関係強化を図る必要がある。その中でも特に、歴史的関係も深く、良好な関係を有すインドとインドネシア、そして戦略的関心を共有するベトナム・フィリピン・ミャンマー等との関係を重視していくことが求められる。

既に安倍総理は、2013年1月に訪問先のジャカルタで「対ASEAN外交5原則」を提示し、

民主的価値観の重視や海洋における法の支配を提唱した。同地域では自衛隊による能力構築支援活動が展開され巡視船の供与などが検討されているが、今後はこの原則に基づいた、より積極的な外交を展開することが期待される。また、同年5月のシン・インド首相来日に際しては共同声明にて戦略的パートナーシップの強化に合意しており、経済協力から安全保障まで幅広い協力関係を開始するに至っている。

日本が東南アジアと南アジアでの安全保障環境の向上により関与することは、同盟国であるアメリカにとっても歓迎されるものであろう。それはインド・インドネシアを責任ある地域大国へと導いていくことであるとともに、戦略的重要性を増すインド洋と西太平洋において各国の規範的行動を求めることにも繋がる。大量破壊兵器の拡散やテロリスト等の移動が懸念される地域でもあるだけに、これらの国々に対する国際社会からの期待は高い。

経済力の向上と政治的な成熟を経て、インド・インドネシアは今や途上国と先進国の間を繋ぐだけの発言力と影響力を有している。ベトナム・フィリピン・ミャンマーも国際社会において注目される存在だ。大量の資金援助を途上国に注ぎ込むことができない現在の日本にとって、共通の価値観・責任感を有する地域国家を味方とすることは重要な投資なのである。原則や共通の了解に基づいた新たな関係構築が急がれる時である。

視点6 アメリカに対し頼れるパートナーであることを示せ

日米関係が日本にとって最重要の二国間関係であることに変わりはない。安倍内閣には、このことを国民に明快な言葉で語ってもらうことを期待する。その際、日米関係とは単に日米同盟に裏づけられた安全保障共同体であるのみならず、民主主義的諸価値、法にもとづいた自由で開かれた国際秩序など、先進的な価値の共有に裏づけられた二国間関係であることを強調すべきだろう。

オバマ政権は、二期目も引き続きアジア太平洋地域重視政策を遂行することが予想される。わが国では、アメリカのリバランシング政策はともすると安全保障の文脈でのみとらえられがちだが、それは対中関与、地域機構の設立、TPPなども含んだ包括的な政策である。アメリカのこの地域における最重要の同盟国として、日本も包括的なビジョンをより積極的に語っていく必要がある。ただし、アメリカのリバランシングを当然視することもできない。財政的な制約もあり、レトリックが先行している感があることも事実である。中東情勢に拘束される可能性もかなり高まっている。日本としては、アメリカがこの地域にコミットし続けるよう促していくことが肝要だろう。また、アメリカにおいて内政と外交が連動していることを踏まえれば、内政上の動きがアメリカの対東アジア政策にどのような影響を及ぼしていくかを注意深く観察していく必要があるだろう。

2013年2月の総理訪米においては、経済重視のプラグマティズムに徹する姿勢を貫いたことは

極めて効果的であった。これは「日本の右傾化」という米側に燻っていた懸念を払拭する効果を有した。引き続きアメリカにもわかる言葉で、明確なメッセージを伝えることを期待したい。その一方で、日本の歴史認識（とりわけ従軍慰安婦問題）について、人権問題の見地からアメリカでも関心が高まっており、そのことには十分な注意をはらうべきであろう。

視点 7 沖縄の米軍基地問題の深層を見直す

普天間問題を含め、沖縄の米軍基地を巡る問題に取り組む上で不可欠な第一歩は、日本全体として問題意識を共有することだ。沖縄南部の人口稠密地域にある米軍基地は、戦火で焼かれた平坦地、すなわち、戦前集落や農地であった地域に所在している。本土の米軍基地が旧日本軍施設を占領して建設されたのに比較し、沖縄南部の基地は市民生活の場を占有したのである。2012年4月、日米両国政府は、嘉手納以南に所在する基地の一部を先行して返還することに合意した。小規模ではあるが、市民生活に対する影響が大きい地域において基地返還後の沖縄の姿を実感できれば、県民にとっての希望が視野に入る。

第二に、日本全体としての社会・経済の再興において沖縄が果たすことのできる役割が大きいことに着目すべきだ。2013年年頭、政府の経済再生本部は、成長戦略の最重要課題として、1) エネルギー・環境などの成長分野の規制改革などによる「産業再興」、2) 中小企業の海外進出支援策などによる「国際展開」、及び 3) 高齢化や原発依存度低減などを背景として市場の拡大が期待される分野の育成を通じての「市場創出」を挙げた。沖縄県は、以前から情報通信関連産業、介護関連事業や環境保護関連事業を推進しており、言い換えれば、再生本部が目玉とする分野に先行的に取り組んでいる。さらに、沖縄はアジアの市場や労働力に近いという立地条件にも恵まれており国際化の拠点となり得る。環境保護が重視され少子高齢化が問題となる中、沖縄は世界のモデルとなる潜在力を持っている。嘉手納以南の米軍基地返還後の沖縄を、日本の経済再興を牽引する存在として位置づけ、野心的で前向きなビジョンを描くことが重要である。

II. 多国間外交の促進

視点8 「深さ」の TPP と「広さ」の RCEP の相互補完性に注目し、両枠組みの実現に努めよ

これまでアジア太平洋地域では主に、1) 日本を中心とした ASEAN 加盟国との二国間 FTA、2) ASEAN を中心とした他の 1 ヶ国 (日・中・韓・印・豪/NZ) との FTA、3) 中国を中心とした北東アジアの FTA、4) 韓国が中心の米欧との FTA、の 4 つのタイプの二国間 FTA がドミノ現象のごとく増殖してきた。しかし 2010 年以降、TPP 交渉の開始を契機に、FTA ドミノの中心は二国間から多国間へと移行している。それは主に米中が異なる枠組みを推進する競争によるものだが、その結果、東南アジア (ASEAN)、北東アジア (日中韓 FTA)、東アジア (RCEP)、アジア太平洋 (TPP) と、内容もルールも参加国も異なる地域統合枠組みが乱立することとなったが、日本は TPP のみならず、日中韓 FTA や RCEP、そして EU との FTA の全ての交渉に臨む世界唯一の国である。

日本にとっての TPP の重要性は、先進国型の貿易や投資に関するルールと規制がアジア太平洋地域において大きく進められることにある。統一された原産地規則の導入が TPP において合意されれば、同地域において広範な生産ネットワーク網を築く日本企業にとって、より自由に部品や最終品を域内で輸出入できることが可能になるなど、そのメリットは大きい。

最近になって中国は条件付きで TPP への参加可能性を示唆しているが、日本の主要貿易相手国である中印などのアジア諸国は TPP 交渉に参加していない。これらの国は、むしろ TPP のような投資規制の緩和などのルール作りを避け、市場アクセスが交渉の中心となる RCEP に参加している。中印両国は 10 億人超の大市場ながらも、関税率を未だ高く設定しており、多くの製品の関税が撤廃されるだけでも大きなメリットを日本にもたらす。先進国型の経済ルール策定という「深さ」を求める TPP も、アジア大市場の関税撤廃という「広さ」を求める RCEP も、共に日本にとり重要であることを認識し、その実現を図るべきである。

視点9 安定したパートナーとして ASEAN との次世代の関係構築をすすめよ

2013 年は日本と ASEAN の交流が始まって 40 年目を迎える。その間、日本は政府開発援助や直接投資など、強固な経済関係を東南アジア地域で構築し、同地域の経済発展に大きく貢献してきた。FTA や投資協定、安全保障対話といったハード面での関係の充実は言うまでもなく、1977

年の福田ドクトリンで日本が示した「心と心の触れ合う」関係の発展は、今日の国際関係においてもユニークであり、有益な外交指針として東南アジアでも評価が高い。

その ASEAN が今、世界の注目を集めている。その理由の 1 つは、アメリカのアジア回帰戦略において中心的役割を担っている点である。第一期オバマ政権が最初に履行したアジア政策は ASEAN の憲法とも称される TAC 調印であり、その結果、日本が長く望んできたアメリカの EAS 参加が実現している。2 つ目は、アメリカの ASEAN の対話機能重視の要因でもある、中国の海洋進出が最も顕著な南シナ海が存在し、米中の対立が構造化しつつあることである。3 つ目は、先進国の経済成長が軒並み鈍化する中、ASEAN は全体で 6%近い成長率を記録しており、世界の投資家の中でも中印両国よりも魅力的な市場としての認識を確立しつつあることだ。

このように、ASEAN には政治と経済の両面において日本が積極的に関与する十分な理由が存在するが、ASEAN にとって日本が安定的なパートナーであることをより際立たせる意味で、若い世代のさらなる交流を通じた、レベルの高い相互理解を推進していくことが重要である。日・ASEAN 交流 30 周年の際は SARS の蔓延で学生会議や文化交流の活発化を十分に実現することができなかったが、これらは外交上の懸念材料がない日本と ASEAN だからこそ傾注できる分野である。2013 年末に東京で開催予定の特別サミットでは、真っ先に推進すべき事業であろう。

視点 10 日本の外交資産である経済援助（ODA）はメリハリをつけて強化する

かつて世界で第 1 位だったこともある日本の ODA 予算は、ピーク期の半分程度にまで落ち込み、支出純額ベースの実績で世界第 5 位となっている。日本自身の経済不振と財政困難がその最大の原因であり、金額の面で飛躍的に増加することは望めないが、日本外交のプレゼンス維持のためにも、これ以上の削減は避けるべきである。日本の ODA は質が高く、世界中で高い評価を得ている。国際協力機構（JICA）は、多くの開発途上国で最も頼りにされる存在のひとつとなっており、日本のソフトパワーを代表する外交資産である。

財政上の制約があることは仕方ないが、今後各地域における戦略的に重要な国への援助については、メリハリをつけた上で強化すべきである。特に、資源国や急速に発展を遂げつつある国・地域に対しては、旧来型の ODA ではなく国際政治や安全保障の観点も含めた広い意味での「投資」として、ODA の役割を再検討すべきである。この点において、2013 年 6 月に横浜で開催された第 5 回アフリカ開発会議（TICAD）は、アフリカが被援助国からビジネスパートナーになったという点で画期的であった。今後は「援助から投資へ」とのスローガンを裏打ちする官民による積極的な活動と政治対話を推進すべきだ。この面でも新たな ODA のあり方が問われている。

他方で、貧困削減や平和構築を目的とした開発途上国援助を地道に継続する必要がある。そのためには、ODA 卒業国との協力を進め、技術移転や人材育成といった日本式の ODA を着実に対

外発信して、援助のノウハウを他国と共有し、ドナー国同士の協調をさらに進めるべきである。特に、人材育成は費用が比較的安く、極めて効果的な手段である。昨今、援助の実施スピードが求められるケースが増えてきており、より素早く機動的な援助の実施を可能にするアプローチが必要だ。そもそも、アフリカ、中東、中央アジアといった地域を安定化させることは日本の利益に直結することを忘れてはならない。

なお、これまで ODA と自衛隊による国際平和協力活動は原則として全く別個に計画・実施されてきている。しかし、経済援助の前提となる国家統治、治安、安全保障の確立が喫緊の課題である国ないし地域が対象となる場合は、両者の連携、協力、相互補完を戦略的に追求すべきである。

視点 1 1 国連の有効な機能を再認識し、戦略的に活用せよ

東京財団は 2011 年の提言（「国連の刷新と日本の対国連外交の戦略的展開に向けて」）において、信頼性の危機に直面する国連を日本が率先して立て直し、使い勝手のよい機関に刷新することで、日本の外交政策目標の達成に資することを主張した。

具体的には、安保理改革の推進、脆弱国家の紛争予防とガバナンス支援、PKO 参加 5 原則や武器使用基準の見直し、国際平和協力のための一般法制定、核軍縮・核不拡散・核テロ対策の推進、災害救援・復興支援の強化、人間の安全保障に基づくミレニアム開発目標、アフリカ支援、人権外交の推進などである。

その後、2012 年に南スーダンへ自衛隊が派遣されるなど進展がみられる部分もあるが、全体としては、経済力の低下に加え非常任理事国から外れたこともあって、国連における日本の存在感は一段と低下している。国内的にも、GDP の 2 倍に上る財政赤字を抱え、厳しい雇用情勢が続く中で、国連への関心は薄れている。

今求められるのは、国連がなぜ必要かという原点に立ち返って、国民の理解と支持を得ることである。例えば、中国の環境汚染や鳥インフルエンザといった感染症、そして過激派集団によるテロ行為や大量破壊兵器の拡散といった国境を越えた脅威に対する国際的規範作りや予防・対処措置の実施において、国連が最も有効な機能を持つ。日本単独や二国間の外交では解決できない国際的な脅威に対して国連が解決能力を持つことを国民に理解してもらい、国連への適正な費用負担について支持を得る努力が必要である。また、日本が積極的に推進してきた安保理改革や「人間の安全保障」に基づき、日本は国連における各国との連携を更に図るべきであろう。

その上で、能力開発など日本が比較優位を持つ分野に集中的に資源を投入するといった戦略的アプローチを取れば、日本の国益となる国連での日本の影響力を強化することができるだろう。

視点 1 2 日本の原子力技術は、世界的な核不拡散体制の維持・向上を図るためにも重要だ

安倍政権は、世界的なエネルギー需給状況、核不拡散体制の維持、日本の持続的な経済成長を視野にいれた、感情的で場当たりのではない、総合的なエネルギー政策と核不拡散政策を進めるべきだ。そのために、エネルギー政策、経済政策、安全保障政策の分野の垣根を越えた総合的な政策立案・遂行のための機能が必要となる。3.11 後に与野党がすすめている国会事故調の提言に基づき各界の常設専門機関の設置などは必要な動きだ。安倍政権が構想している日本版 NSC (国家安全保障会議) も、行政府において、このような総合政策機能を担うのに相応しい。

福島第一原子力発電所の事故は、これまでの日本の原子力発電の監視体制が十分に機能していないということを明らかにした。地震が頻発する日本では、原子力発電所の立地を検証しリスクの大きい原子力発電所を減らし、安全上のリスクを軽減させていくことは当然である。福島での被害の深刻さを踏まえ、原子力施設をターゲットにした通常軍事攻撃やテロ攻撃への備えも、具体的な事態を想定して再検討する必要がある。同時に、これまで世界の信頼を得てきた日本の厳格な核燃料の管理等の平和利用が、世界の核兵器の不拡散体制の重要な一翼を担っていることも忘れてはいけない。性急に日本一国だけが民生用の原子力技術を止めるという目標設定は、日本経済へのダメージだけでなく、世界の核兵器不拡散体制を揺るがし、核兵器の使用による世界の放射能汚染のリスクを高めることになる。また、今後も日本の原子力関連の技術力を維持、向上させていくことは、福島第一原発事故の教訓を世界の原子力施設の安全向上に活かしていく上でも、日本国内のリスクの高い原子炉を廃炉にしていく上でも必須である。近視眼的な原子力技術全体に対する反発は、将来の人材の枯渇と技術の低下に繋がる。日本の原子力政策は、日本だけで完結しておらず、同盟国のアメリカを中心として維持されている世界の安全保障と連動しているという現実と責任を自覚する必要がある。

III. 力強い外交を行うための体制整備

視点 1 3 対外発信力の強化と報道戦に備えたパブリック・ディプロマシー戦略が必要だ

日本外交の発信力の低下が言われて久しい。日本からの英語による発信は依然として低調であり、パブリック・ディプロマシーの時代であるにもかかわらず対外的な広報活動は乏しい限りである。

2009 年の中国の対外広報予算は、公的メディアの新華社（通信）・中央電子台（TV）・中国日報（新聞）を中心に 87 億ドル（約 8135 億円）と報じられている。対する日本は、NHK 国際放送費が平成 25 年度に約 158 億円で、英 BBC ワールドサービスの年間予算の約半分に過ぎない。外務省では 2012 年 8 月に組織体制を強化したものの、平成 25 年度の広報文化予算は前年度 10 億円減の 196 億円である（国際交流基金への交付金を含む）。この枠内で日本は戦略的な対外発信が求められるが、NHK の海外放送は従来の在外邦人向けの発信という姿から変化が見られない。日本の視点を外国人に示すという目的に沿って、大幅な変更が必要であろう。発信力を補完するためにも、日本の優れた書籍を英訳する等、低予算で効果の高い施策も進めるべきである。

一方、近隣国との関係で、今後も歴史問題その他で日本に対して一方的に誤った報道がなされる可能性がある。靖国・慰安婦・南京・捕鯨・尖閣など想定される懸案事項に対しては、専門チームによって予め対応策を策定し、素早く簡潔な対応を行う体制が求められる。一方で、中国・韓国との歴史対話は進めていくべきであるが、相手の極端な誇張に対する予防線を張るためアメリカ・イギリス・インドなど中立的な立場の第三者にも参加してもらう必要がある。日中・日韓の間で、双方の立場を簡潔に示した副読本を共同で作る民間レベルでの相互理解の促進も図るべきだろう。日本が思っているほどには、日本の立場は知られていないのである。

視点 1 4 危機管理機能を制度として確立し、より能動的に日本の安全保障を全うする

安倍政権として取り組むべき課題の中でも、いわゆる日本版 NSC の設立を含め、政府部内における危機管理態勢を整備することは喫緊である。この上で、国家国民に対する危険を極限とすることを目標として、防衛力を含む国力の様々な要素を有機的かつ能動的に運用して危機を未然に防止し、あるいは危機を管理していくことが重要だ。言い方を換えれば、各省庁間、行政府と立法府の間、中央政府と地方自治体の間、政府と民間の間での連携を強化し、全体がシームレスな形で協力しつつ対処する態勢を整えるということである。

そのための第一歩は、危機管理に携わる様々なアクターの間における情報共有を円滑にすると同時に、政府首脳レベルでの意志決定に必要な情報が適時に提供される仕組みを作ることにある。日本版 NSC を巡る議論は、この中核的な要素となろう。政府内外あるいは国内外の様々なアクターから入手する情報を融合させた上で、政府首脳の判断に必要な時機に、判断に資する形で提供すると同時に、政府首脳が思考を巡らせるための環境を整えることが肝要だ。また、危機の展開に応じて、国民に向け、あるいは国外に向けてわが国としての情報発信をすることも極めて重要だ。さらに、1) 目前で変化する危機の状況に対応するオペレーショナルな機能と、2) 柔軟な発想で様々なシナリオを描き、どのような事態に直面しても驚かないように頭の体操を重ねるプランニング機能の両方が必要なことにも留意すべきだ。安倍政権には、ぜひ、このような危機管理機能を制度として確立し、大きく変化する情勢の中で、より能動的（プロアクティブ）にわが国の安全保障を全うする方策を講じていくことを期待したい。

視点 15 日本版 NSC 設置に併せて、機密保護の法整備を行い、情報集約と分析提供のためのインテリジェンス・コミュニティを形成する

安倍政権が検討している日本版 NSC の設置には、危機管理機能に加えて、役所の縦割りに分断されている情報の集約と分析の機能を整備するという意味がある。情報のユーザーとなる日本版 NSC が設立されることで、情報の供給先の各情報組織に対して、必要となる情報の質の向上を不断に要求していくインテリジェンス・サイクルと呼ばれる情報向上の流れが形成されることが期待される。しかしながら、このようなインテリジェンス・コミュニティの機能は、一朝一夕に機能しない。この分野での先進国のイギリスやアメリカの例を見ても、長い試行錯誤による蓄積が必要である。

安倍政権の最優先課題のひとつは、政府内の機関での情報のスムーズな伝達を担保するための、個人を対象にした機密保護のための一般的な法制度の整備だ。この問題は、市民社会の知る権利との適格なバランスが要求される分野だけに、国民の負託を受けた国会と政府との共同作業により、民主的なイニシアティブのもとに整備する必要がある。そうなれば、民主国家のインテリジェンス機能の重要な基盤となる。

加えて、インテリジェンス・コミュニティの形成途上において、即戦力となるのが、大学やシンクタンクに在籍する国際関係の専門家による公開情報をもとにした分析を提供する機能である。これはアメリカにおいては NIC（国家情報委員会）として機能している。日本版 NSC は、総理大臣・官房長官、日本版 NIC などに、総合的な情報分析である NIE（国家情報評価）を提出することが期待される。同時に、日本版 NIC は世界の長期的な動向の評価を作成する機能も担う。在野の国際関係の専門家を組織し、即戦力として国際情報の分析提供の役割を担わせること

ができれば、日本版 NIC の大きな利点となるだろう。将来的には、今後整備される日本のインテリジェンス・コミュニティの一角として、他の情報分析に対する長期的視点を踏まえたセカンド・オピニオンという役割が期待できる。

安倍外交への15の視点

～ナショナリズムよりもリアリズムの追求を～

2013年8月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504 (広報渉外) Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団および競艇業界の総意のもと、競艇事業の収益金から出捐を得て設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp