

国際平和と持続可能な国際経済の実現に向けた 我が国外交の役割

— 国際経済・外交に関する調査報告 —

第一特別調査室 松本 大瑚

1. はじめに

参議院国際経済・外交に関する調査会は、国際経済・外交に関し、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的として、第189国会の平成27年1月26日に設置された。本調査会は、「国際平和と持続可能な国際経済の実現に向けた我が国外交の役割」を調査テーマとし、鋭意調査を行った。

具体的には、「国際経済の現状と課題解決に向けた取組」、「我が国の経済連携への取組の現状と課題」、「持続的繁栄を支える資源・エネルギー問題等の現状と課題」、「国際テロを含む国際平和実現に向けた諸課題と我が国の取組の在り方」、「核軍縮、国連など我が国マルチ外交の課題と外交力強化に向けた取組」、「気候変動、感染症など地球規模課題への対応と我が国の役割」の6項目について9回にわたり政府や参考人からの意見聴取及び質疑を行った後、締めくくりとして、全体を通じた委員間の意見交換も行った。

そして去る5月11日、調査報告を取りまとめ、これを参議院議長に提出するとともに、5月20日には本会議において柳田稔調査会長が口頭報告を行った。

同報告のうち、言わば結論に当たる「提言」については、「我が国が立脚すべき基本的な考え方」と「我が国がとるべき方策」の2部から成り、具体的な事項として、前者で6項目、後者で9項目、合計15項目が掲げられている。本稿では、提言の各項目の概要に沿って、本調査会における調査の概要を紹介することとしたい。

2. 我が国が立脚すべき基本的な考え方に関する提言

(1) 外交の基本姿勢とその積極的取組

戦後、平和国家として歩み、日本国憲法の下で自由と民主主義、法の支配、基本的人権といった価値を尊重する国家として繁栄を享受している我が国は、軍事力に頼ることなく、国際協調等を図ることにより、平和と安定及び繁栄の実現に寄与してきた。冷戦終結から四半世紀が経過した今日、グローバル化が急速に進展し、新たな変化が生まれている中、東アジアのみならず国際社会には平和と安定及び繁栄を脅かす様々な要因が増加しており、我が国を取り巻く国際環境も不安定化し、かつ不透明感が増してきている。

平和と繁栄の基礎を国際社会の安定した環境と諸外国との良好な関係の下に置く我が国にとり、国際平和と持続可能な国際経済の実現に努めることは極めて重要な課題であり、それに取り組む上で最も重要な手段の一つが外交である。また、近年、様々なグローバルな課題が登場する中で、二国間外交と並んで多国間外交も重要性が増してきている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、自国の国益のみならず国際社会全体の平和と繁栄を確保するため、諸課題の相互関連性に留意しつつ、課題解決に向けた外交により一層積極的に取り組むこと、G7の枠組みや、我が国で開催する伊勢志摩サミットを積極的に活用しつつ、二国間外交と多国間外交を効果的に組み合わせることで国際社会における諸課題の解決に貢献し、我が国の存在感や影響力を高めていくこと、また、それらの外交を担える人材の発掘と育成にもより一層努めることを提言した。

(2) 近隣諸国との関係改善に向けた外交努力

東アジアは全体として見れば繁栄を享受しているが、安全保障環境は依然不透明・不安定である。我が国と中国や韓国との間で安定した関係を構築することは重要であるが、歴史的経緯等に起因する種々の外交課題が関係の発展を妨げている面もある。解決のためには草の根レベルでの相互理解に加え、首脳レベルで信頼関係を構築し、共通の課題に対し対話と協力を進めることが何より重要である。日中韓三か国の間には既にサミット（首脳会議）や外相会議の枠組みが設けられており、時々の政治情勢の影響を受けつつも、大きな成果を上げてきている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、日中韓サミットが毎年定期的で開催され、三国が共有する東アジアの様々な問題解決に向けた率直な意見交換が行われ、協力の推進に向けた積極的な取組がなされるよう外交努力を行うこと、このような取組が核・弾道ミサイルの開発を行い東アジアの安全保障環境を不安定化させている北朝鮮に対し厳正に対処する上でも極めて重要であることに留意し、また日中韓サミットの実現を後押しする意味も含め、官民双方における対話と交流及び協力等を通じ、重層的に信頼関係が構築されるよう努力することを提言した。

(3) 今日における国際連合の在り方と我が国の対応

国連は国連憲章に基づき、現在の世界の平和と安定に重要な役割を担っており、国際平和の維持、各国の友好関係の促進及び国際協力の実現において成果を上げてきた。しかし、特に冷戦期には、安全保障理事会が拒否権の行使によりしばしば機能不全に陥り、本来の役割を十分に果たせないこともあった。また、様々な地球規模課題に対する国連の対応への期待が高まる一方で、これに十分応えられていない部分もある。こうした問題を内包する中で、国連の在り方が問われている。

2016年は我が国の国連加盟60周年でもある。我が国は、長らく国連通常予算の分担率について第2位を維持するとともに、加盟国最多の11回、安保理非常任理事国を務めるなど、大きな役割を担ってきている。普遍性、専門性、正統性などに強みを有する国連との連携や活用は、我が国の外交力強化に資するとともに、平和国家として人間の安全保障の推進に積極的に貢献する我が国の関与が、国連の正統性を一層強化するものと考えられる。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、我が国の常任理事国入りを含む安保理の改革に向けた取組を積極的に進めていくこと、そのために世界とアジア諸国から信頼される国として現憲法に基づいて両立できるよう、国連の諸活動に対し、我が国外交目的との

整合性や透明性・効果に対する説明責任などにも留意しつつ、十分な貢献を行うこと、幹部クラスを中心に国連各機関の専門職員を占める邦人職員数が一層増加するよう、人材発掘、育成の取組を更に強化することを提言した。

（４）我が国の繁栄を確保する上での経済外交の重要性

今日、世界経済の一体化や新興国経済の影響力の高まりが見られる中、不安定な資源エネルギー、食料需給の動向、各国市場での競争の激化、F T A、E P Aといった各国による経済連携の動き、一部の新興国の成長鈍化など、我が国を取り巻く状況は大きく変わりつつある。こうした国際経済の状況を受けて、各国政府は経済活動に対する様々な関与や支援を強めている。また、市場経済が成長する中で、投機マネーの自由な動きが穀物価格の高騰をもたらすなど、弊害も指摘されており、民間企業の経済活動を促進するに当たっては、適切な規制を行っていくことも必要になっている。このような要請に応えつつ、我が国が貿易や投資などを通じて持続的な繁栄を確保するためには、国内外において経済活動が公正かつ適切に行われるためのルールが必要となっている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、関係各府省間の連携を十分に強化しながら、政府一体となって国際社会全体の包摂的な繁栄と我が国の国益の増進に資する経済外交を積極的に推進することを提言した。

（５）開発協力の一層の推進

今日、世界各地で国際平和に対する脅威が増しており、その背景には貧困や格差に起因する社会の不安定化があると言われている。平和で安定した国際社会の実現に向け、平和国家である我が国がこの課題に取り組む上で政府開発援助（O D A）を中心とした開発協力は一つの手段である。このような中、政府は2015年2月、「開発協力大綱」を新たに閣議決定した。また、2015年9月の国連サミットにおいて、先進国を含む国際社会が達成すべき目標として、持続可能な開発目標（S D G s）を含む「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が採択された。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、平和で安定した国際社会の実現のため、O D Aをより一層積極的かつ戦略的に活用して、包摂的な開発協力を推進すること、その際に我が国O D Aの指導理念である人間の安全保障の考え方に鑑み、特に開発途上国の脆弱な立場に置かれた人々の潜在力が発揮されるよう草の根まで届く支援に一層努めること、S D G sの達成に向け、国内で実行すべき諸施策について必要な体制や計画を検討・策定し、国際的に発信していくこと、諸外国がS D G sを達成できるよう、我が国の知見や経験をいかしながら、政策立案・実施についての支援を積極的に行うこと、開発途上国に対する協力・支援では、国際機関、地方自治体、N G O、企業など政府以外の主体の役割が増していることから、顔の見える援助の重要性等に留意しつつ、他国政府や政府以外の様々な主体との連携、協調についても、効率的、効果的な役割分担の在り方を検討した上で取り組むこと、紛争やテロ等により生まれている難民等に対しては、関係諸国や関連国際機関への協力を通じて救済のための人道支援に積極的に取り組むほか、難民等が帰還できる

環境を整えるため、外交努力を通じた平和構築への支援にも一層取り組んでいくことを提言した。

(6) 地球規模課題解決に向けた取組の推進

人口増加、食料不足、気候変動など地球環境問題、感染症の流行、災害の発生などの課題に多くの国が直面している。国際社会のボーダーレス化が進むにつれて、ある1か国で起きたこうした事象が国境を越えて他国にまで広がり、やがて世界の多くの地域で深刻な事態を引き起こす事例が増えてきている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、こうした課題の解決に国際的な協力や専門的な知見が必要であることから、大学等研究機関、関係国際機関や国際NGOと効果的に連携しつつ、課題先進国とも呼ばれる我が国が持つ様々な地球規模課題とその解決に関する知見、技術、経験をいかし、体系化、発信することにより課題解決に向け積極的に取り組むことを提言した。

3. 我が国がとるべき方策に関する提言

(1) 国際テロ問題への我が国の対応

国際テロ情勢は、軍事的対応を中心とした「テロとの闘い」を経る中で大きな変化を遂げ、国際テロは全世界に拡散し、国際社会の大きな脅威になっている。既存政権の打倒は国家統治における権力の空白による混乱を生み出し、国際テロを再生産していくことから、軍事力に偏った取組の限界が認識されるとともに、その後の秩序の構築、難民対策、さらにテロを生み出す様々な原因への地道な取組の重要性に対する認識が高まっている中で、非軍事的な分野でこそ日本の役割が重要である。

また、我が国には、G7伊勢志摩サミット、2020年東京オリンピック・パラリンピックなどを見据えたテロ対策強化のための体制整備のほか、暴力的過激主義への国際的な対応に対する貢献も求められている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、国際テロ行為への対策の枠組みが、「テロとの闘い」から、司法、法執行を基軸としつつ、インテリジェンス、外交、資金規制、開発協力なども含めた、総合的、包括的な対策へと再構築されるよう、関係国に働き掛けるとともに、テロ対処や捜査の能力向上、法制度整備などの支援等もいかしつつ、具体的な取組を主導すること、我が国自身におけるテロの未然防止と対処等、対策の実効性を高めるため、官民が一体となり、関係者間でテロに関する情報の理解に不可欠な知識や意識の共有を促進するための方策を検討するとともに、テロ対策の専門的知見を有する人材育成などの支援に努めることを提言した。

(2) 核軍縮への我が国の対応

核兵器不拡散条約(NPT)が無期限延長される一方で、核兵器国による核軍縮の進捗に対する非核兵器国側の不満の高まりは、禁止条約など新たな法的枠組みを求める動きを加速させている。さらに、朝鮮半島の緊張などが安定的な核軍縮を進めることを難しくし

ている。このような中で、唯一の戦争被爆国である我が国は核兵器国と非核兵器国との橋渡しの役割を果たすべく、国際社会における核兵器の非人道性に対する認識の共有の下、核軍縮を実質的に進める効果的なアプローチを進めていくことが期待されている。また、その前提として、我が国自身の安全保障政策と核軍縮外交との整合性確保が求められている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、国連に設置された「多国間核軍縮交渉の前進に関するオープン・エンド作業部会」において、地域安全保障への影響や核兵器国の協力可能性にも留意しつつ、法的措置や実践的措置も含め柔軟、かつ合意可能なアプローチの提案において主導的役割を果たすこと、軍縮・不拡散イニシアティブ（N P D I）などを活用し、現実的で、説得力のある核軍縮の提案を行っていくこと、関係国に対し、包括的核実験禁止条約（C T B T）への署名、批准及び核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（F M C T）の交渉開始を働き掛けていくこと、我が国の核燃料サイクルに伴うプルトニウム保有に向けられた懸念に対し、事実をもって反論するなど、自らの核軍縮外交が説得力を持つものとなるよう努力することを提言した。

（3）経済連携及びT P Pの在り方と我が国の対応

各国の利害が複雑に絡み世界貿易機関（W T O）のラウンド交渉妥結の目途が立たない中で、我が国を始め各国はF T A、E P A等により経済連携を進めるようになってきている。経済のグローバル化の一層の進展に伴い、近年は更にそれらを包括するような形で多数の国々によるメガF T Aの取組が欧州、米州、アジアの三つの成長の極を中心に進んでいる。

また、環太平洋パートナーシップ（T P P）協定は守秘義務により交渉過程や交渉内容が秘密であることから、判断に必要な情報は届いていないという見方がある一方で、外交交渉については、相手国との信頼関係等の観点からその内容を公開することに制約があるという見方もある。国内においては、我が国の経済成長促進に一定程度寄与するなどプラスの効果があるとの見方がある一方で、経済成長促進効果は小さいとの見方や、米等重要5品目を始めとする農林水産物への影響や持続的な生産、医療・保険制度、環境や食品の安全など広範多岐にわたる国内への影響、格差拡大や地域の疲弊などを引き起こすのではないかの懸念・不安を指摘する声も少なくないなど、様々な見方や評価がある。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、経済連携を推進するに当たって、それが一部巨大グローバル企業のみを利するといった指摘があるほか、各国の伝統や文化への影響、国家主権、人権、さらには、食料安全保障、環境など人間の生存にとって重要な諸要素を損なうとの懸念や、普遍性の面でも課題があることに十分留意すること、我が国の究極の目的が世界規模での公正な多角的貿易体制の確立と包摂性を備えた世界全体の繁栄であることを確認するとともに、今後もW T O体制の維持・強化に貢献することを提言した。また、T P Pに関しては、政府は可能な限り情報公開並びに丁寧な説明を行い、国会審議を通じて国民に対する十分な説明責任を果たし、その上で、国民の懸念等を払拭するために必要な措置を積極的に講じていくことを提言した。

(4) 世界のエネルギー問題解決に向けた我が国の対応

近年、新興国経済の重みの増大やエネルギー需給構造の世界的な変化の中で、投機資金の影響が加わって価格が乱高下を繰り返す状況は、生産国、消費国の双方に長期的な経済運営を難しくさせ、世界経済の大きな懸念となっている。福島第一原子力発電所の事故により原子力の安全性への信頼が損なわれる中で、改めて安定したエネルギーの確保が我が国の大きな課題として浮上している。また、気候変動問題への対応も求められる中で、温室効果ガス削減とも整合的な安定したエネルギー確保の在り方が求められている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、国際市場におけるエネルギー価格の安定性が確保されるよう、G7やG20を始め、様々な外交機会を通じ、問題提起を行い、議論をリードしていくこと、EPAや開発協力なども活用しつつ、資源産出国との良好な二国間関係の構築を進めること、SDGsや気候変動対策に関するパリ協定など国際社会の中・長期的な取組との整合性のある強靱なエネルギー供給構造を構築するため、福島の教訓にも留意しつつ、望ましいエネルギーの在り方について検討を行い、あわせて、それを実現するための制度を設計し、再生可能エネルギーや省エネルギー等に関する不断の技術革新を進めていくことを提言した。

(5) 世界の資源問題解決に向けた我が国の対応

中国を始めとする新興国における資源需要の増加を背景に、生産国側と消費国側の力関係にも劇的な変化が生じており、我が国が安価な資源を安定的に確保する上で資源権益の確保が一層重要になってきている。

我が国にとっては、近年、特に経済を支えるまでになっている様々な工業素材の製造に不可欠なレアメタル・レアアース等の安定確保が重要な課題となっている。その観点から注目される、既に製品等として使用済みとなったいわゆる「都市鉱山」については、小型家電リサイクル法の施行だけでは必ずしも十分とは言えない。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、安定的な資源確保に向けて、資源国の開発に資するとともに、国際的な供給能力を向上させるものとして、人工衛星を活用した探査技術や、鉱害問題に対処するノウハウなど、我が国の高度な技術や経験を開発協力等を通じて伝達し、相手国の技術向上、人材育成に貢献すること、我が国企業の権益確保を後押しするため、国民に対する説明責任や透明性にも留意しつつ、公的資金を活用したリスクマネー供給の在り方について議論を深めていくこと、我が国が資源獲得競争を勝ち抜くため、産官学が連携し、当該分野の専門家の育成に努めることを提言した。また、レアメタル・レアアースの安定確保の観点から、リサイクルの高度化を図っていく必要があることから、「都市鉱山」を国内に呼び戻し、活用していくため、産業界と連携し、アジアを中心にビジネスとして成り立つグローバルなリサイクルネットワークの構築を進め、各国とウイン・ウインの関係を築いていくことを提言した。

(6) 世界の人口問題解決に向けた我が国の対応

世界人口の増加は開発途上国地域で起きており、同地域では都市への人口集中がもたら

す環境汚染やスラム化、教育、保健、雇用など多くの問題に直面している。一方、我が国は現在、これまで国際社会が経験したことのないような少子高齢化による人口減少局面にあり、これに伴う諸課題に対し現実の人口構成に対応した諸施策の実施が求められるほか、同様の問題は将来世界各地で生ずることが予想される。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、我が国の知見と経験をいかし、国際社会と連携しつつ、開発途上国地域において、人口の増加に対応した生活基盤の整備を支援するとともに、望まない妊娠の防止と環境整備の両面からの対策として、リプロダクティブヘルスや保健医療水準の向上、女性の地位向上等に関して協力を推進していくこと、人口増加が社会の不安定化を招かないよう、特に雇用の創出に向けた取組を進めていくこと、人口減少社会の先駆けとして我が国が新たな社会モデルを構築し、その経験を共有することにより、世界の課題解決に向けて貢献することを提言した。

(7) 世界の食料問題解決に向けた我が国の対応

人口増加等に伴い、世界の食料需要は拡大しており、長期的には需給はひっ迫に向かうと予測されている。特に、中国や中東・北アフリカ地域の需要が食料価格に大きな影響を与えている。さらに、需要の拡大に伴う価格高騰が、農業開発ブームや投機的資金の流入をもたらし、価格の不安定化も生じている。他方、我が国においては、食料自給率も低下傾向にあり、今後世界の食料事情の変化に伴い、食料不足への問題意識が強まることも予想される。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、世界の食料事情の改善に向けて、海外における生産力の向上を更に支援し、特に中東・北アフリカ地域においては、水資源の活用方法を検討し、効果的な取組を行うこと、国内の食料問題に対しては、自給率向上に向けた対策に取り組むこと、特に中山間地では農地、水、人、水源涵養林等の構成要素が一体となって地域を支えており、一つでも機能が失われると地域全体、ひいては下流域である平地にも悪影響を及ぼすことから、こうした地域のなりわいの農業を含め、営農環境の維持に係る包括的な取組を更に進めること、また、食料輸入の一方でフードロスの問題が起きている現状に十分留意するとともに、食が単なるエネルギーや栄養素の補給のみならず、文化の継承等多様な役割を担っていることを踏まえ、日本人の食文化の継承についても検討していくことを提言した。

(8) 気候変動問題解決に向けた我が国の対応

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の第5次評価報告書において、人間の活動が地球温暖化の要因である可能性が極めて高いことが指摘される中、温室効果ガス削減のため、2015年12月の国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）において、史上初めて全ての国が参加する新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択された。同協定は、世界的な平均気温上昇を産業革命以前に比べ2℃より十分低く保つとともに、1.5℃に抑える努力を追求すること等を定めている。我が国も、温室効果ガスを2030年度までに2013年度比で26%削減するとの目標達成に向け、計画的な削減に取り組むことが求められ

ている。また、脱炭素化ビジネスや再生可能エネルギービジネスの経済的合理性の向上等を背景に、持続可能な経済成長と気候変動問題への取組を両立させる上で高い技術や経験を有する我が国の貢献が期待されている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、パリ協定における目標の達成に向けて、電源の在り方の議論を進めつつ、熱利用の効率化など、進展の余地が見込まれる分野での削減を進めるために必要な措置を講ずるとともに、官民連携により、パリ協定と整合性のある形での開発途上国支援を推進していくこと、これらの取組を進めるためにG7などの場でイニシアティブを発揮することを提言した。

(9) 世界の感染症問題解決に向けた我が国の対応

我が国は、人間の安全保障を実現する観点から、保健分野への支援を重視しており、強靱な保健システムの構築のほか、開発途上国における感染症や母子保健、栄養改善などの保健課題の克服に大きく貢献してきた。

今日、グローバルな人の移動に伴い、感染症の脅威が拡大し、開発途上国においては経済社会の発展に深刻な打撃を与えるとともに、先進国においても、多剤耐性の結核などの発生や、エボラ出血熱やジカウイルス感染症などの新興・再興感染症が国境を越えて拡大するなど、感染症に対する国内外での更なる取組の強化が急務となっている。

以上のような認識を踏まえ、調査会としては、国境を越える感染症が各国の安定や発展に大きな影響を与えることがないように、WHO等の国際機関や諸外国等と連携し、情報共有・伝達体制の強化や顧みられない熱帯病対策への支援、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）の実現に資する我が国を含む国際社会のグッドプラクティスを普及するための支援などを引き続き進めていくこと、国内の感染症対策が国際的に脅威となる感染症への対策にもなり得ることを踏まえ、国内においても、創薬などで我が国企業が持つ能力を発揮させるために必要な環境の整備、自治体間での連携や情報交換等の促進のほか、臨床、研究体制の充実、リスクコミュニケーション能力までを視野に入れた人材育成の取組も更に強化することを提言した。

4. おわりに

以上、調査報告の提言を中心に、本調査会の活動について概観した。本調査会では国際経済・外交という広範なテーマが取り上げられたが、冒頭に掲げた六つの項目について調査が進められる中で、様々な課題は相互に関連し合っていると感じられた。「総合的な調査を行う」（国会法第54条の2第1項）ことを目的とする調査会が、複雑化、多様化するグローバル課題の本質を明らかにする場として意義を持つことを示したと考える。

最後に、本調査会における調査の成果が、今後の諸施策に反映され、我が国が国際平和と持続可能な国際経済を実現していく上で多大な貢献を行っていくことを期待したい。

(まつもと だいご)