

アジア太平洋における平和の実現、地域協力及び日本外交の在り方

— 国際経済・外交に関する調査会 1年目の調査 —

藤崎 ひとみ

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 調査の概要と論点整理
 - (1) 調査テーマ全般
 - (2) 外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題
 - (3) 信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題
 - (4) 委員間の意見交換
 - (5) 論点整理
3. おわりに

1. はじめに

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ため、第192回国会の平成28年9月26日に設置された。その後、3年間の調査テーマを「アジア太平洋における平和の実現、地域協力及び日本外交の在り方」と決定し、「国境を越える諸問題の現状と解決に向けた課題」、「信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題」、「外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題」、「文化、人的交流などのソフトパワーを活用した信頼醸成の取組の課題」及び「SDGs¹、パリ協定などの国際公約を推進、実施する国内体制構築への課題」の5つを具体的な調査項目として、調査を行うこととした。

1年目の調査では、上述の調査項目のうち、「外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題」及び「信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題」について、6回にわたり学識経験者等の参考人からの意見聴取や質疑を行ったほか、委員間の意見交換を行った。平成29年5月31日には、論点整理を含め、1年目の調査を取りまとめた調査報告書（中

¹ Sustainable Development Goals、持続可能な開発目標。

間報告)²を議長に提出し、6月2日に本会議で口頭報告が行われた。

本稿では、1年目の調査の概要と論点整理を中心にその内容を紹介したい。

2. 調査の概要と論点整理

(1) 調査テーマ全般

今期の調査を進めるに当たり、まず、国際社会が抱えている政治、経済、安全保障など様々な分野における課題について、アジア太平洋地域が現在どのような位置付けにあり、今後、それがどのように変化していくのかについて、俯瞰的に把握することが必要であるとの観点から、最初に調査テーマ全般にわたる総論的な調査が行われた。

ア 参考人の意見

白石隆参考人（政策研究大学院大学長）からは、日本外交の在り方について、日米同盟を基軸にしつつも二国間と多国間を組み合わせ、アジア外交では独自の取組を行っていくべきである旨の意見が述べられた。

馬田啓一参考人（杏林大学名誉教授）からは、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定について、高いレベルの包括的な21世紀型の自由貿易協定（FTA）モデルとして、ほかのメガFTA交渉のひな形となり、さらには、将来、世界貿易機関（WTO）のルールに進化していくことも期待されているので、時間を掛けてでもTPP修正案をまとめ上げ、その延長線上にアジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）を実現していくという日本の積極的な取組が必要である旨の意見が述べられた。

榊原英資参考人（青山学院大学特別招聘教授）からは、今後の日本外交について、経済的にはアジアが重要なパートナーになることを踏まえ、高い成長率が見込まれるインド市場を重視すべきであるなど、日印外交の重要性について意見が述べられた。

丹羽宇一郎参考人（公益社団法人日本中国友好協会会長）からは、グローバル化と自由貿易は日本の国是であり、世界第二位の地位を固めている中国も同様の立場にあることを認識すべきであること、サイバー攻撃への対応が日本の外交上の懸念となっていることが指摘されるとともに、安全保障理事会の常任理事国に日本とドイツを入れるなど、戦勝国中心の戦後レジーム体制を刷新する必要がある旨の意見が述べられた。

イ 主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、トランプ政権の具体的な政策の影響と我が国が取るべき対応、隣国との関係改善及び需要喚起を戦争回避や平和構築の基本とする考え方に対する認識、日本がアジアでリーダーシップをとる上で人材育成とインフラ整備を支援する重要性、トランプ政権の移民の入国制限に対する日本政府の対応の在り方、米国をTPP再交渉へ導くための方策、ASEAN共同体の日本に対する期待と中国への対応の在り方、国際経済の潮流を踏まえ今後日本が果たすべき役割等について質疑が行われた。

² 調査報告書全文は参議院ホームページに掲載されている。

<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai11ki/kokusai2017.pdf>>

(2) 外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題

ア 政府の外交実施体制、発信力強化の取組

グローバリズム等を背景に国際政治、国際経済情勢が大きな変革を迫られる中で、我が国においても、様々な状況の変化に対応した適切かつ明確な戦略とそれを実現する外交政策を打ち立てることが求められている。また、それらを実施に移していくための十分な外交実施体制の構築、さらに、我が国の外交政策への理解を促進する観点から、ソフトパワーの強化も含めた発信力の強化に向けた取組の在り方が問われていることから、「政府の外交実施体制、発信力強化の取組」をテーマに調査が行われた。

(ア) 参考人の意見

藤崎一郎参考人（上智大学特別招聘教授）からは、外務省員の基礎知識向上や在外公館の機能強化の必要性、また、発信力強化の観点から翻訳システムの構築や現地有識者を通じた発信の重要性が指摘されるとともに、国際機関への関わり方については、それを使っていくために意思決定ができるレベルでの日本人職員の増強が重要であり、そのための体制を整えることが必要である旨の意見が述べられた。

河東哲夫参考人（元在ウズベキスタン・タジキスタン大使）からは、外交体制については、政官の関係と憲法の三権分立の間のバランスがルールとして確立されていないことや、外務省の権限が外交全般をコントロールするには足りないことなど、外務省内外の問題があることが指摘されるとともに、対外発信力については、政策広報、一般広報、日本語教育及び文化交流の在り方について意見が述べられた。

川端清隆参考人（福岡女学院大学国際キャリア学部教授）からは、日本の発信力向上の観点から、二国間外交の補完としての国連という多国間外交の利点や国連平和維持活動（PKO）への関わり方等について意見が述べられた。

(イ) 主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、日本のサブカルチャーの輸出と政府によるサポートの在り方、国連を日本の国益に資するように活用する手法、外交ツールとしての効果的なODAの在り方、日本が入国制限を行うトランプ政権に追随していると国際社会から認識された場合における対外発信力や存在感の変化、日本の安全、安心、防災に関する対外発信における外務省の検討状況、日本外交における国連の位置付け、外交能力強化に当たり省庁間の連携や内部の運営改革の必要性と国会による支援の在り方、メディアなどの異業種と外交官との間における人材のリボルビングの意義等について質疑が行われた。

イ NGOなど多様な主体との連携

国際的な諸問題の解決におけるNGO、企業などの非国家主体の影響力が増大している今日の国際社会において、多様な国益を追求し、地域や国際社会の平和と繁栄に向け効果的な外交を展開していくためには、政府とNGOなどの多様な主体との連携の重要性が高まっていることから、「NGOなど多様な主体との連携」をテーマに調査が行われた。

(ア) 参考人の意見

大橋正明参考人（聖心女子大学教授、NPO法人国際協力NGOセンター理事）からは、市民社会組織であるNGOが自由闊達に活動することで、中長期的にアジア地域の平和と人権を強化し、社会を豊かにすることにつながるため、現地NGOを支援するために普遍的価値に基づいた市民外交が必要であり、市民社会のグローバル化を進めるべきである旨の意見が述べられた。

長有紀枝参考人（立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授、NPO法人難民を助ける会理事長）からは、外交は一義的には政府が担うものであるが、外交は多義的なものであり、自国の安全確保のためにも、NGOなどの多様な主体が必要不可欠である中で、日本ではNGOの地位が余りにも低く弱いため、多様な外交を考える上で弱点にもなりかねないという懸念について意見が述べられた。

大西健丞参考人（NPO法人ジャパン・プラットフォーム共同代表理事、NPO法人ピースウィンズ・ジャパン代表理事）からは、企業社会や政府の協力を得ながら、市民社会であるNGOが企業社会や政府と社会的領域を超えて協力し合い、緊急時に即応できるジャパン・プラットフォーム（JPF）の仕組みや設立経緯、活動内容、今後の展望等について意見が述べられた。

(イ) 主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、NGOの活動における安全確保の在り方、それぞれ専門性を持つNGOを有機的に結び付ける調整機能を果たすNGOの必要性、自衛隊の駆け付け警護がNGOの活動に与える影響についての見解、NGOが民間資金を集めるための方策、大規模災害時におけるプラットフォームとしてNGOが担える役割と国が講じるべき対策及び企業等との連携の在り方、日本が民間と協働して積極的に難民受入れ支援を行うことの重要性、日本の若い世代が国際貢献・社会貢献の目を培うためにNGOの信頼性を確立する必要性、ODA基本法及び国際協力省の必要性等について質疑が行われた。

ウ 外交と議会の役割

伝統的な政府による外交に加え、外交に関する民主的統制や国民の幅広い国際的利益の増進の観点から、国民代表機関である国会の外交における役割の在り方が問われている。諸外国では、米国民主義基金（NED）やドイツの政治財団のような、議会の下で政党と連携しつつ政治的に活動する法人を通じ、外交を重層化する取組を進めている国も見られるところであり、我が国においても、こうした制度の可能性も含め、改めて問題提起されていることから、「外交と議会の役割」をテーマに調査が行われた。

(ア) 参考人の意見

川口順子参考人（明治大学国際総合研究所フェロー）からは、市民社会が国際問題に広く深く関わる現代においては、政府だけでなく、日本社会を構成する様々な主体がそれぞれの立場から国際社会の各層に働き掛け、日本に対する理解を持ってもらうことが重要であり、中でも、その分野や機能において幅の広い議員外交が果たす役割

は極めて重要である旨の意見が述べられた。

サーラ・スヴェン参考人（フリードリヒ・エーベルト財団東京事務所代表）からは、ドイツの政治財団について、政府の外交を補う民間外交を行い、海外におけるドイツのイメージをより多様化させ、公式の外交がカバーできない交流を促進し、多元主義的な社会的組織形成と民主主義の発展などにおいて、その活動が国際的にも高く評価されている旨の意見が述べられた。

菅原秀参考人（ジャーナリスト）からは、日本にも民主化支援財団があれば多角的な外交をできるようになり、国会議員にとってもプラスになるので、2002年頃に活発であった議論を再活性化し、是非実現すべきである旨の意見が述べられた。

（イ）主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、日本において政治財団の仕組みを構築する上での障害についての見解、諸外国と異なり日本が「外交の一元化」から抜け出すことができてこなかった理由、若手議員が取り組むべき外交活動、地球温暖化問題について議会が国際外交の中で果たしていく役割、国会議員や閣僚の海外出張をより柔軟に認めるルールづくりの在り方、日本における議員外交や今後政治財団の仕組みを考える上での党内民主主義や議員の自律の問題に関する見解、ドイツの各政治財団における政党との関係性や活動内容の違い、専門的分野を持った議員を数多く育成するための方策、戦後の和解政策における日本とドイツの相違点及び近隣諸国との外交を進める中で議会が果たすべき役割等について質疑が行われた。

（３）信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題

ア 日中、日米関係

アジア太平洋地域に位置し、政治、経済、さらには安全保障の上でも密接である米国や中国との間で安定かつ良好な関係を維持することは極めて重要な外交課題である。米国は、同地域全体の安全や平和の維持に強く関与している一方、中国は、経済的な発展により同地域に成長の果実を分配するとともに、近年では積極的な海洋進出など地域の緊張を高める要因にもなっている。こうした状況を踏まえつつ、同地域において永続的な平和を実現するため、日本が果たすべき役割が問われていることから、「日中、日米関係」をテーマに調査が行われた。

（ア）参考人の意見

伊藤剛参考人（明治大学政治経済学部教授）からは、日米関係について、米国の相対的地位が低下する中、極めて不確実性を増しているアジア太平洋地域における永続的平和の実現には、経済、安保の両面で日米の連携の深化が求められるが、同盟の強化によって「巻き込まれの恐怖」がさらに拡大するおそれがある旨の意見が述べられた。

グレン・S・フクシマ参考人（米国先端政策研究所上級研究員）からは、日米関係について、日米の政府の制度を比べると、日本が安定性、一貫性、予測可能性、継続性、前例主義を重視するのに対して、トランプ政権は不安定で、連続性及び一貫性が

なく、全ての物事を取引関係と考えており、今後の予測は難しい旨の意見が述べられた。

高原明生参考人（東京大学大学院法学政治学研究科教授）からは、日中関係について、日本は、平和を保つため、リアリズム、リベラリズム及びコンストラクティビズムという3つの考え方を総動員し、防衛力や同盟関係の強化、経済や非伝統的安全保障問題での協力の推進、規範・価値の共有を目指した公論外交や交流などにより、中国にアプローチしていくべきである旨の意見が述べられた。

(イ) 主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、中国が世界のルールの中で平和的に活動するようになるため我が国が取るべき行動、中国のパリ協定への加入により再生エネルギーへの転換を進める積極的な貢献に対する評価、効果的な広報外交の在り方、米国のシリアに対するミサイル攻撃への安倍総理による支持の表明が米国以外の国との信頼醸成に及ぼす影響、TPPを米国以外の11か国で実現させた場合の米国の反応、中国共産党大会を控えた同国の対外政策、相互の人的交流が拡大している米中関係の長期的な見通し、日中、日露間における安全保障条約の長期的観点からの必要性、若年層を中心とする日本人の対中感情の悪化を踏まえた今後の日中関係についての見通し等について質疑が行われた。

イ 日韓、日朝関係

アジア太平洋地域、取り分け我が国の位置する東アジアの平和と安全にとって、安定した日韓、日朝関係の樹立は最も重要な外交課題の一つである。北朝鮮が国際社会の警告を無視し、ミサイル発射や核開発を進め、重大な脅威となる中、日米韓三か国の結束が求められる一方、日韓両国は、いわゆる慰安婦像の問題を始めとする歴史に起因する諸問題の解決に今なお苦慮し、関係改善が進まない状況にあり、関係強化に向け更なる努力が求められている。こうした状況を踏まえ、永続的平和を実現していく視点から、「日韓、日朝関係」をテーマに調査が行われた。

(ア) 参考人の意見

小針進参考人（静岡県立大学国際関係学部教授）からは、日本には遵法でないものに対する生理的嫌悪、韓国には反道徳的な行為に対する生理的嫌悪があり、この差が、歴史問題などの主張の違いとなって日韓関係に作用しているが、韓国には潜在的に日本への好意的な見方もあることを大切にし、関係改善に取り組む必要がある旨の意見が述べられた。

李英和参考人（関西大学経済学部教授（北朝鮮経済論専攻））からは、北朝鮮問題への対処について、中国による経済制裁によって脅威は小さくなるものの、問題の解決には軍事的手段は避けられず、これは米国が主に担うが、何らかの形で日本と韓国が加わることが求められ、また、亡命政権づくりを含めた政治的な圧力をかけ、政権交代へのサポートも必要である旨の意見が述べられた。

平岩俊司参考人（南山大学総合政策学部教授）からは、日韓、日朝関係を考えるに

当たっては、朝鮮半島の一部、東アジアの一部、世界の一部といった広範な枠組みの中で、かつ中長期的視点に立つことが、今後の世界における日本の立ち位置を決めていく上で極めて重要な課題となる旨の意見が述べられた。

(イ) 主な質疑

参考人からの意見を踏まえ、委員からは、韓国社会における対日観の長期的な趨勢と大統領選挙の動向も踏まえた今後の見通し、威嚇的とも取れるトランプ政権の北朝鮮に対する作戦行動がソフトランディングに向けた外交に与える影響、日韓共同宣言をリニューアルする際のポイント、北朝鮮との緊張の高まりにより拉致問題の解決が困難になる可能性、韓国社会に見られる道徳的メンタリティーの高まり等における反日教育の影響の有無、金正恩体制で北朝鮮が反中国になった理由、中国が望む北朝鮮や朝鮮半島の姿とその実現に向けた行動方針、メンタリティーの違いについて寛容さを持って日本から韓国を見る方法、北朝鮮に対する経済制裁の限界及び代替策、北朝鮮への制裁緩和による対話実現への期待、韓国で大統領による犯罪が繰り返される背景等について質疑が行われた。

(4) 委員間の意見交換

ア 外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題

「政府の外交実施体制、発信力強化の取組」に関し、小規模公館の体制の在り方や能力強化などの具体的方策について議論を深める必要性や友好都市などの地域の国際的な連携を活用した中学や高校から英語以外の外国語能力向上を目指す教育システム検討の必要性等について意見が述べられた。

「NGOなど多様な主体との連携」に関し、NGOを政府の戦略的パートナーと位置付け、積極的に連携する必要性や自治体外交の意義と課題の調査及び国の積極的な支援の必要性等について意見が述べられた。

「外交と議会の役割」に関し、外交課題が多様化する中で、議員が外交に直接に関わることの重要性や参議院の特徴をいかした議員外交推進の必要性等について意見が述べられた。

イ 信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題

「日中、日米関係」に関し、中国を国際ルール遵守の方向へ動かすために個人レベルから理解を積み上げていく取組強化の重要性やトランプ政権に対する多面的な評価の重要性等について意見が述べられた。

「日韓、日朝関係」に関し、日韓各界におけるパイプの先細りを真摯に捉え、青少年交流や議員外交を改善していく必要性や北朝鮮問題に対し各国間の連携強化と粘り強い交渉の必要性等について意見が述べられた。

(5) 論点整理

本調査会の1年目の調査の中で、今後、具体的な提言を行うことを視野に、さらに議論を深めていくことが望ましいと思われる論点として、概要以下のとおり取りまとめが行わ

れた。

○調査テーマ全般

アジアにおける地域協力の在り方と我が国独自の取組の必要性、TPPや東アジア地域包括的経済連携（RCEP）の今後の在り方等が論点として挙げられた。

○外交能力及び戦略を向上させるための取組の課題

ア 政府の外交実施体制、発信力強化の取組

外務省の能力向上や在外公館の増設と小規模公館の体制の在り方など「外務省の在り方」、国連外交やODAの在り方など「外交手段の多様性」、日本の安全、安心に関する発信の在り方など「発信力強化の取組」が論点として挙げられた。

イ NGOなど多様な主体との連携

NGOの地位の低さや脆弱さが我が国の弱点になる懸念など「NGOの現状と課題」、予算や税制面などでの支援強化の必要性など「NGO支援の在り方」、議会や政党との対話も含む「NGO等との連携」が論点として挙げられた。

ウ 外交と議会の役割

参議院が議員や閣僚の海外渡航承認ルールを柔軟にする必要性など「外交に関する議会の取組の現状と課題」、議会や政党と関係する財団の意義など「外交の多様化に向けた新たな仕組み」が論点として挙げられた。

○信頼醸成と永続的平和の実現に向けた取組と課題

ア 日中、日米関係

アジアインフラ投資銀行（AIIB）の創設や一帯一路構想の狙いなど「中国に対する現状認識と今後の見通し」、日中関係の改善に向けたパブリックディプロマシーの強化など「日中関係の現状と課題」、トランプ政権の予測困難性など「米国に対する現状認識と今後の見通し」、対米関係の在り方が他国との信頼醸成に及ぼす影響など「日米関係の現状と課題」が論点として挙げられた。

イ 日韓、日朝関係

韓国社会での道徳志向的メンタリティーの高まりなど「韓国に対する現状認識と今後の見通し」、日韓両国の考え方が異なることを前提に、両国関係の重要性を問いつける必要性など「日韓関係の現状と課題」、北朝鮮問題解決への日本の積極的関与の必要性など「東アジアの安全保障と北朝鮮」、北朝鮮危機の拉致問題への影響など「日朝関係の現状と課題」が論点として挙げられた。

3. おわりに

英国のEU離脱決定や「米国第一」を掲げるトランプ政権の誕生などに見られるように、グローバリゼーションや戦後世界の安定と繁栄を支えてきた様々な国際秩序の在り方に対し問題提起がなされている。また、アジア太平洋地域でも安全保障環境が厳しさを増して

おり、平和の実現や地域協力の必要性が以前にも増して高まっている。そこで、安全保障環境を改善し、構想力と長期的戦略を備えた我が国の外交力の強化が不可欠である。

2年目以降の調査では、これらを踏まえつつ、1年目の論点整理を念頭に、新たな調査項目も含め、更なる調査が進められる予定である。

(ふじさき ひとみ)