

東日本大震災後の外交・安全保障

—危機の今こそ堅実で時宜を得た対外政策を—

弊社では、3.11 東日本大震災後のあるべき外交・安全保障政策について検討し、
提言にまとめましたので、お届けいたします。

CONTENTS

【1】 東日本大震災と国際環境

【2】 外交・安全保障政策への提言

- 提言1** 世界の動きに目を閉ざすことなく、地に足のついた外交を展開する
- 提言2** 危機管理体制を徹底的に見直し、内外の懸念を払拭する
- 提言3** 国際的含意に留意して原発政策、エネルギー政策を再検討する
- 提言4** 各国から受けた厚誼に心からの謝意を表し、災害時の相互支援のあり方を改善する
- 提言5** 対外的な情報発信を積極化し、中長期的に對外イメージを回復する
- 提言6** 中長期的な見通しに立ってグランド・ストラテジーを確立し、内向き姿勢を退ける

【1】東日本大震災と国際環境

- 東日本大震災は、甚大な災禍を我が国にもたらした。国際社会における日本の相対的な国力低下も進行し、長期化する原発被害が国際的に大きな懸念を呼んでいる。
- 他方で、国際社会全体に与える実体的な影響は、サプライチェーンへの打撃による世界経済の部分的変調や各国のエネルギー政策の見直し、といったものにとどまる。
- 大震災からの復興が危急の国家的課題であることは当然だが、そうした中でも国際政治は容赦なく動いている。グローバル化を背景に中国等の新興国が台頭し、米欧中心の近代国際秩序が歴史的転換期にある趨勢は不変であり、震災を契機に対日政策を調整する動きも活発化している。
- 日本の復興を確実にしめるためにも、安定的で日本に有利な国際環境が不可欠であり、対外政策で手を抜くことはゆるされない。また、他国はいつまでも日本の被災を斟酌してくれるわけではない。他国の同情にいたずらに甘えることなく、重要課題について世界の予想を上回るスピードで果敢に決定・実行していくことが望まれる。

【2】外交・安全保障政策への提言

提言1 世界の動きに目を閉ざすことなく、地に足のついた外交を展開する

- (1) 震災後も、国家間に協力の側面と対立の側面が並存する状況に変化はない。中国やロシアが大規模支援を提供する一方で、震災後間もなく日本周辺での軍事的な監視行動を実施していることはその一例である。
- (2) 世界各国からの支援は多くの場合深謝すべき人道的意図に発しており、緊張関係や相互不信を一定程度緩和する効果を持ちうるが、それにより国家間の根本的な対立点が解消するわけではない。
- (3) 2012年には、米国、中国、台湾、韓国、ロシアといった日本にとって重要な国々が一斉に政権移行を迎える。今年から来年にかけて、国内政治が対外政策を左右する微妙な時期にあることに留意が必要である。
- (4) 主要国との外交関係における当面の注意点は以下の通りである。

【米国】

- 米軍が展開した大規模な「トモダチ作戦」は、日米同盟の意義をあらためて認識させた。新「日米安保共同宣言」の遅延はやむをえないが、同盟関係の着実な深化をはからねば

ならない。新宣言には特殊災害や自然災害への共同対処を含むべきだが、日本がおかれた戦略環境の厳しさを考えれば、日本防衛を含む「極東における国際の平和及び安全の維持」という同盟の中核機能の強化に焦点を合わせなければならない。

- 同盟の絆が確認されたことが、両国間の懸案である普天間基地問題の好転につながるとは楽観できない。県民感情の変化は不明だが、沖縄地元メディアは「トモダチ作戦」を政治的PRと否定的に報道している。沖縄と本土の意識のギャップに細心の注意を払う必要がある。

【中国】

- 震災後の中国による支援は日中関係改善の契機となりうる。ただし、領土問題や中国の海洋進出に関わる対立は基本的に変化していない。
- 2012年の中国首脳部の交代を前に、対外強硬派に対する現指導部の抑制は益々効きにくくなる危険がある。両国政府には、日中関係が不安定化しないよう最大限努めることが求められる。

【台湾】

- 東日本大震災に対する民間を中心とした多大な義捐金は、台湾の人々の日本に対する厚情をあらためて示した。日台の民間交流の促進等に引き続き力を入れていくべきである。

【ロシア】

- 昨年のメドベージェフ大統領国後島訪問で緊張していた日露関係であるが、震災後ロシアはプーチン首相主導で積極的な支援姿勢を見せている。中国の台頭、原発事故による天然ガス需要の高まりが日露関係強化の誘引となっているが、領土問題を棚上げしなければならぬだけの価値があるかどうか総合的な利害得失の見きわめが必要である。
- 2012年の大統領選挙を控え、メドベージェフ大統領とプーチン首相が神経戦を演じている状況であることにも留意する必要がある。

【朝鮮半島】

- 韓国から示された支援と連帯感は絶大なものであったが、震災後竹島問題や原発汚染水問題が浮上していることに注意が必要である。近年急速に進展している日韓間、日韓米での安全保障協力を水を差すことのないよう、これらの問題を適切にマネージしなければならない。
- 北朝鮮は、震災後は日本を挑発するような動きを避けているが、ウラン濃縮カードを放棄する可能性は低く、有事への備えと外交努力を怠ることはできない。4月の最高人民会議では、金正恩の国防委員会入りが見送られており、権力委譲のプロセスに今後とも注視していく必要がある。

提言2 危機管理体制を徹底的に見直し、内外の懸念を払拭する

- (1) 何よりも国内外で動員しうる資源を全て投入して原発事故を収束することに全力を尽

くすべきことは論をまたない。

- (2) 原発事故処理（健康リスク管理を含む）は長期化が予想され、海外の実務家・専門家の参加する公的な事故処理の枠組みをつくり、世界中の知識や技術を結集すべきである。
- (3) 復旧・復興、原発事故対応に一応の道筋がついた暁には、今回の危機対応全般について国会が設置した有識者委員会による徹底的な検証を行い、その結果を危機管理体制の見直しに確実に反映させていく必要がある。その際、政官の役割分担、自衛隊災害派遣に際してのローテーションや日本防衛への考慮、危機時の防諜体制といった点も検討対象とすべきである。
- (4) 日本政府自身も、「原発事故」の全容（原因・結果や影響・責任）を総括する報告書を発表し、日本が先進民主主義国家として高度の「透明性」と「アカウンタビリティ」を備えていることを示すべきである。その中では運用面で何が問題だったかを検証するとともに、日本の原発技術水準についても正當に評価する必要がある。
- (5) こうした検証結果については、英語等外国語でも発信し、人類共通の資産としなければならぬ。検証の対外的な信憑性を確保するためにも、国外の研究者、専門家の検証参加が望ましい。
- (6) 失敗の検証は、往々にして責任者探し、政治的なパフォーマンスに終始しがちであり、それでは意味のある情報が得られないおそれがある。検証作業は責任追及とは切り離し、教訓蓄積、今後の改善への示唆を得ることに力点をおくべきである。
- (7) 地震、津波、原発と異質な災害が次々に生じた今回の事態は、まさに防衛大綱で指摘された「複合事態」そのものであった。今後は「複合事態」に耐えうることを前提に危機に備えていかねばならない。
- (8) 今回の原発事故対応では米国やフランス等の支援に大きく頼ることになった。危機対応における国際協力の緊密化は必要だが、一義的には我が国が独力で対処しうるような危機管理能力の向上を目指すべきである。
- (9) 原発事故のような特殊災害対応においては、利害関係を有しない科学的見地からの助言が不可欠となる。事故後アドホックに参与を登用するのではなく、首相と内閣、各省庁に主席科学顧問を置いている英国の制度を参考に、常設の科学顧問をおき、危機時はもちろん平時から最高レベルの科学的知見を政策に反映するようにすべきである。
- (10) 今回の震災は東京一極集中のリスクの高さを再認識させることになった。非常災害時における首都機能維持について早急に点検するとともに、リスク分散の観点から分権を進める必要がある。

提言3 国際的含意に留意して原発政策、エネルギー政策を再検討する

- (1) 脱原子力の結果として化石燃料にシフトするのであれば、不安定性を増している中東への更なる依存やロシアのプレゼンス増大の適否、環境問題での国際的コミットメント

(1990年比で2020年までに温室効果ガスを25%削減等)見直しの必要性について勘案する必要がある。

- (2)今年フランスで開催されるG 8(5月下旬)、G 20(11月)の首脳会合、2012年に韓国で開催される核セキュリティ・サミットでは、原子力問題が主要テーマになることは確実である。日本政府は、これら重要国際会議において、原発事故収束の道筋や今後の再発防止や原子力政策についての方針を明示し、国際社会に責任ある国家としての姿を示さなければならない。
- (3)今回の事故が原子力の平和利用についての国際管理にどのような意味を持ちうるかを検討し、日本としての方針を示す必要がある。
- (4)海洋や大気への国境を越えた放射能汚染への懸念には十分配慮する必要がある。周辺国からは日本に補償を求める声も上がっており、日本政府としての立場を定めなければならない。その際、国際ルールに則って誠意ある対応をとるとともに、今後の国際規範形成を意識する必要がある。
- (5)日本経済のドライバーとして期待されていた原子力インフラ輸出は困難になる。原子力インフラ輸出を今後とも推進する場合には、安全性の確保や事故が発生した場合の支援能力の向上が不可欠になる。

提言4

各国から受けた厚誼に心からの謝意を表し、災害時の相互支援のあり方を改善する

- (1)外交関係を改善する効果には限界があるとしても、各国から寄せられた支援により、多くの日本国民が励まされ、勇気づけられたことは間違いない。震災後1ヶ月に菅首相による謝意のメッセージが官邸HPや海外主要紙に掲載されたが、今後とも受けた厚誼を忘れることなく、節目ごとに感謝の意を表明していかねばならない。
- (2)支援の申し出や実行には、各国政府の威信がかかっており、日本の謝意の表現は、相手に届く形で丁寧に行っていく必要がある。礼節を欠くと感じられる対応はかえって対日感情を悪化させる。
- (3)今回の震災では、日本人同様多くの外国人が被災し、不安にさいなまれた。これまでのところ外国人対応で目立った問題は発生していないが、今後とも在留外国人が過度の不安を感じることをないよう特段の配慮が求められる。
- (4)各国からの支援受け入れは必ずしも円滑に行われたわけではない。中国大使が記者会見で日本の援助物資受け入れ対応への不満を表明したことはその一端である。支援を断絶された国々からの不満の声もある。支援をめぐるやりとりが外交関係に影を落とすことは避けねばならない。
- (5)支援の授受をめぐるミスマッチは必ずしも日本側ばかりの問題ではなく、一般に海外からの援助には被災地ニーズに合わないことやかえって負担を増大させることがある。日本政府の受け入れ体制は阪神淡路大震災時より改善しているが、他国との間で援助に

ついでに、今後の有益な支援の在り方を整理し、各国と率直に議論していくべきである。米国等との間では大規模災害時における相互支援協定を締結しておき、日常的に訓練等を実施していくことが望ましい。

- (6) 日本政府は、今回の震災の教訓をもとに、大規模災害における国際緊急援助の授受についての最適モデル（チェックリスト群）を構築し、東アジア諸国が集まる国際会議などの場に提供していくべきである。そうしたモデルに各国の事情を加味して、緊急援助とその受入体制の完成度をソフト・ハード両面で検討することが、災害支援での実効的な地域協力を促進する重要な契機となりえよう。

提言5 対外的な情報発信を積極化し、中長期的に對外イメージを回復する

- (1) 今後しばらくは、実体以上に日本でのビジネスや日本へのリスクが過大評価され、日本への観光、留学が忌避され、日本製品の安全性が毀損される状態が続く可能性が高いものと覚悟する必要がある。
- (2) 短期的には放射能汚染についての信頼性の高い情報を発信するとともに、国外での風説流布を止めることが必要である。外国政府の過剰反応や外国メディアの誤った報道に対しては、外交ルートなどを通じて強く抗議し、客観的な事実に基づく反論を行って、適正化を求めていかねばならない。また首相や外務大臣が先頭に立って、日本の製品、地域の大部分が安全であることを世界にアピールせねばならない。
- (3) 海外で公正な報道がなされることを意識した情報提供のあり方についても工夫が必要である。震災、特に原発事故についての日本政府の外国語での発信は十分ではなく、海外での不安や不信をいたずらに高める結果となった。それ以前に、国の内外を問わず、判断や行動に資する形での情報提供が行われていないことが必要以上の動揺を招いている。提言2-(2)に述べた海外の実務家・専門家を含む恒常的な対処の枠組みを構築することは、信頼性の高い情報を海外に発信する手段としても有益である。
- (4) ただし、いくらコミュニケーションを改善しても、一度ついた危険イメージの払拭には時間がかかる。数年単位の時間軸で日本イメージを回復し、再創造していくことを考え、重層的なパブリック・ディプロマシーを展開していかねばならない。
- (5) 海外における日本の食品や製品の安全性への懸念を払拭するためにも、合理的で明確な基準を定め、第三者機関による放射能検査を継続的に実施していく必要がある。
- (6) 日本政府や日本人が「日本は安全」と言っても額面どおり受け取られない可能性が高い。海外からジャーナリストや科学者、実務家を大々的に招聘し、彼らの目で現実を判断し、発信してもらうことを考えるべきである。
- (7) 中長期的には、日本が更に強くまた安全になって復活したとのイメージを形成していく必要がある。そのためにも、復興後の日本像を描き、その実現への道筋を内外に示す

こと、具体的な行動を通じて日本復活をアピールしていくことが不可欠である。日本政治の当事者能力や危機対応能力への不信を行動により払拭することはその最も重要な要素である。

提言6 中長期的な見通しに立ってグランド・ストラテジーを確立し、内向き姿勢を退ける

- (1) 各国とも、日本がこのまま衰退してしまうのか、それとも見事に危機を乗り越えて国際社会のメジャー・プレイヤーとして振舞うことができるのかを注視している。国際秩序が歴史的な変貌を遂げつつあることを考えれば、内向き姿勢を退け、困難な中でも積極的な対外政策を展開していかなければならない。
- (2) 膨大な復興経費は当面日本の防衛政策や対外関与に必要な資源をクラウディングアウトする圧力になる。また、財政事情の更なる悪化が、中長期的に日本の外交安保政策を制約する懸念もある。当面对外関与をより選択的に展開していく必要は出てこようが、外交・安全保障に配分する資源を削ってはならない。また、大規模な予算措置を要しないインテリジェンス機能強化や安全保障法制の見直しなどを大胆に進めていく必要がある。
- (3) 与党内ではODA削減を求める動きがあるが、自国が厳しい環境におかれる中で日本が他国を支援することが、日本の国際貢献の本気度を示し、日本の声望を高からしめよう。安直なODA削減は避けるべきである。
- (4) TPP参加決定がずれ込むことはやむをえないが、猶予期間がいつまでも続くと考えてはならない。他国の予想をよい意味で裏切ってTPP等の経済連携枠組みに参加する決定を早期に下し、日本が経済社会のグローバル化に前向きに取り組む姿勢を世界に示していく必要がある。
- (5) 関東大震災は日本に大きな被害をもたらしたが、その後日本は対外政策で道を誤り、それ以上の災禍を経験することになった。同じことが繰り返されるわけではないが、中長期的な趨勢に即したグランド・ストラテジーを形成し、国家の舵取りに誤りなきを期さねばならない。

【本提言問合せ先】政策シンクタンク PHP総研

〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273 E-mail : think2@php.co.jp