

# 自民党

## 外交 国家ビジョン

---

新時代の「多次元統合型安全保障」

平成 30 年 5 月

参議院自民党 政策審議会









はじめに .....	1
I. 環境変化の見通し .....	2
1. 「新冷戦」の開始	
2. 21 世紀型パワーポリティクスの形成	
II. 新たな国家ビジョン .....	9
1. 基本的なスタンス	
2. 多次元統合型安全保障	
(1) 縦軸の「統合」 - 2つのパワーポリティクス	
(2) 横軸の「統合」 - 平和主義に基づく現実主義	
III. 具体的アプローチ .....	14
1. 外交のあり方	
(1) 自由主義のコーディネーターを目指せ	
(2) バイ・マルチを組み合わせた重層的外交を進めよ	
(3) 府省・官民連携によるオールジャパンの外交体制を	
2. 防衛力の整備	
(1) あらゆる脅威から国民を守る「能力」を	
(2) 脅威のレベルにあわせた国民保護体制を	
(3) サイバー空間の複合的な脅威に備えよ	
3. 法的環境の整備	
(1) 憲法改正で我が国の「意図」を伝えよ	
(2) 海洋を巡る冷戦に備えよ	
(3) 新産業・新経済での迅速な国内ルール設定を	
(4) クールジャパン戦略の推進による外交ソフトパワーの向上	
むすびに .....	24
(参考) 外交国家ビジョン策定プロジェクトについて .....	25



## はじめに

---

自由民主党が政権に復帰して5年が経ち、安倍内閣の下で長期政権が実現し、国際的な外交場裏における我が国のプレゼンスは確実に増大している。但し、21世紀における新しい時代状況について、国民の理解が進み、新たな外交・安全保障政策を策定する国民的合意が形成されているわけではない。その一つの原因は、ポスト冷戦後の国際情勢が複雑を極めているからである。

21世紀における国際情勢は、ヒト、モノ、カネ、情報が行き交うグローバル化の進展、地政学及び地経学的な国際情勢認識に基づく新しい覇権争奪を巡る対立軸の浮上等により、協調軸と対立軸が複雑に絡み合う様相を呈している。更に、北東アジアでは脆弱な国内体制を抱える権威主義国が核・弾道ミサイルの開発と保有を目指しており、我が国に対する深刻な核の脅威が増大しつつある。我が国の国際場裏における立ち位置を再確認し、中長期的視点に基づく外交・安全保障政策につき、国民的な議論を通じたしっかりとした合意を形成する必要が今日ほど求められている時代状況はないであろう。

残念ながら我が国における外交・安全保障に関する議論は、平和主義と現実主義という二分法論的な議論に終始し、その歴史的呪縛から解放されていない。我が国は、敗戦後培ってきた平和主義を未来に向けて育てつつも、この複雑極まりない21世紀の国際情勢下にあっていかにして我が国の主権及び国民の生命と財産を守る現実主義的な外交・安全保障政策を展開したらよいのであろうか。

そこで参議院自由民主政策審議会は、ここに中長期的視野から我が国の外交国家ビジョンを提示し、21世紀における外交・安全保障政策に関する国民的合意形成を促進する一助とすることを試みた。自由民主党政権が誤りなき道を歩めるよう、国民の皆様からの幅広いご意見、ご批判を頂ければ幸いである。

# I. 環境変化の見通し

---

## 1. 「新冷戦」の開始

---

**世界は、再び変わり始めた。**いま我々は、「冷戦」・「冷戦後」に続く、国際秩序の大きな構造変革の中にいると考えておくべきである。

**冷戦後の世界は、ヒト、モノ、カネ、情報が国境を越えて行き交うグローバル化の時代であった。**そしてその基礎には、アメリカが主導する「自由で開かれた国際秩序（リベラル・インターナショナル・オーダー）」があった。アメリカは、安全保障、貿易、基軸通貨などの国際的な公共財を提供し、民主主義と資本主義を世界に普及させた。

「自由で開かれた国際秩序」に基づくグローバル化の加速は、当初、国際社会における国家間の相互依存を深化させ協調軸を拡大強化し、世界に安定をもたらすと期待された。実際に世界は、旧西側・旧東側を問わず、拡大する資本主義を通じて相互依存を深め、成長の機会を享受した。富と繁栄を得た中国やロシアなど新興国は、自らの成長の土台となった「自由で開かれた国際秩序」を覆すインセンティブを失い、国内においても民主主義的価値を受け入れ共存しやすい政治体制に変わっていくであろうという楽観論が、その論拠であった。

「ツキジデスの罠」という言葉がある。古代ギリシャのスパルタとアテネの関係にたとえ、世界の覇権国に対し新興国が衝突する様を示す概念である。冷戦後の世界では、当初、「罠」の心配はないとの楽観論が大勢を占めた。

**しかし、いま、グローバル化が安定をもたらすというこの楽観論は、大きく揺らいでいる。**



中国においては、習近平国家主席が、昨年の党大会で、「世界の舞台の中心に立つ」と宣言し、**中国は「各国に新しい選択肢を示している」**と語った。何に対する選択肢か。それは、「自由で開かれた国際秩序」に代わる選択肢に他ならない。

中国は、国内の政治・経済システムについては、自由主義体制への接近を拒否し、中国共産党主導の権威主義体制を強化している。逆に、「強国」を目指した自らの優位性を語り始めた。中国産業界からは、「今後、人工知能とビッグデータの進化で、計画経済は市場の『見えざる手』を超える」といった声まで出ている。

中国は、国際的な政治・経済システムについては、自らの成長の土台となった自由貿易主義そのものは否定せず、ときに、アメリカに代わる自由貿易の擁護者のような素振りすら見せる。しかしながら、経済援助の面では先進国が遵守する DAC の援助ルールを無視し、「新たな植民地主義」と呼べるほどの経済力の濫用に踏み込んでいる。中国は、一帯一路構想の一環として 68 カ国に計 8 兆ドルもの融資を行っており、一部の国では財政が脆弱化し、安全保障上の懸念を招いている。例えば、スリランカ、パキスタン、モルジブなどインド洋諸国では、建設費の融資を受け港湾を建設し、返済が困難となった結果、数十年の長期にわたる港湾の運営権を中国に貸与せざるを得なくなるなど、実質的な中国への領土割譲に近い事態までが生じている。

国家主席の任期を撤廃した習近平国家主席や、大統領選に圧勝したプーチン大統領が、長期政権の中で、こうした形で新たな世界秩序の構築を目指すであろうことは、各国で共通した理解となりつつある。

朝鮮半島に目を転じると、これまで核・弾道ミサイル開発で東アジアに緊張感をもたらしてきた北朝鮮問題は、平昌オリンピック・パラリンピックを機に始まった融和路線、「平和主義」の演出を加速しつつあるも、依然として予断を許さない。4 月末、11 年振りに開催された南北首脳会談では、軍事境界線を挟み握手する金正恩国務委員長と文在寅大統領の姿が、我が国のメディアにも繰り返し映し出され、共同宣言には「核な

き朝鮮半島」、「朝鮮戦争の終結」などの言葉が踊り、一部には、あたかも北朝鮮が平和主義国家になったかのような、倒錯した論調さえ見られる。

しかし、平和主義の演出の裏では、**周到な北朝鮮の「現実主義」が脈々と展開され続けている**。まず、北朝鮮は、自国を包囲する日米韓の同盟にくさびを打ち込むため、日・米と文在寅政権の間の温度差を正確に突いた。五輪への参加も、この一環であると捉えることができる。さらに、米・中の間に対立の気配を感じ取るやいなや、電撃的な訪中で2度にわたる中朝首脳会談を実現し、昨年来のほぼ完全な国際的孤立を一気に緩和してみせた。最終的に、これらの一連の流れが、仮初めの融和を演出しながら、核や弾道ミサイルなどの完全かつ検証可能で不可逆的な廃棄を回避しつつ、我が国に対する核・弾道ミサイルの脅威を増大し続けるものであれば、到底容認できるものではない。

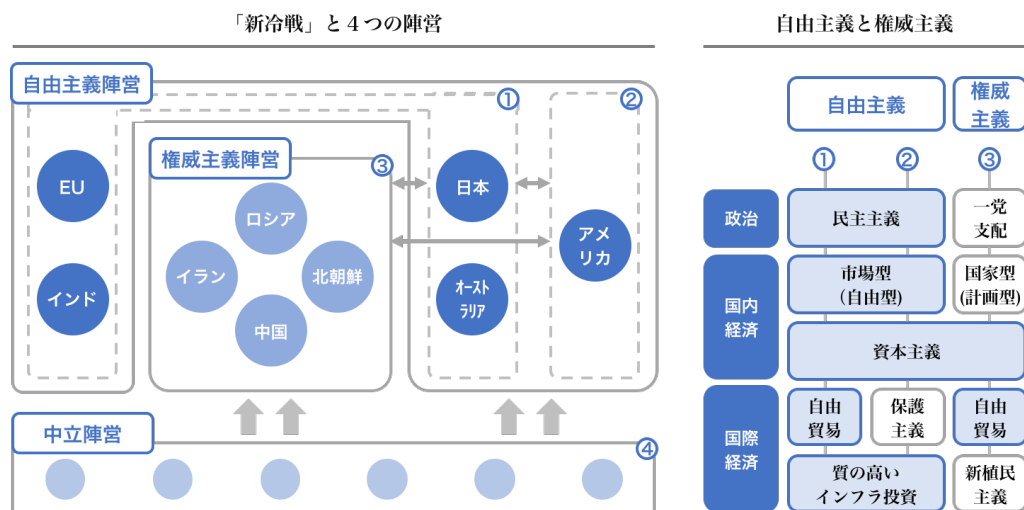
加えて**問題を複雑にしているのは、「自由で開かれた国際秩序」の本家であったはずのアメリカの反応**である。トランプ政権は、国家安全保障戦略で中国やロシアを「リビジョニストパワー（現状変更勢力）」と呼び、国際秩序の転換を目指しているとして批判した。のみならず、リビジョニストパワーに対抗するため、自国もアメリカ第一主義を標榜し、一国の利益を相対化する多国間主義を厳しく否定し、自国の力に依存した強引な二国間交渉を重視する。

このような国際場裏にあって、我が国は、T P P 11 に象徴化されるように自由主義、市場のメカニズム、民主主義に基づく多国間主義に裏付けられたグローバルガバナンスの強化を通じて「自由で開かれた国際秩序」の再構築を目指している。

結果、**いま世界は、4つの陣営に割れている**という、ひとつの見方ができる。

- ① 日本や欧州諸国、オーストラリア、インドといった自由主義陣営
- ② 自由主義陣営のリーダーでありつつも、一方で、アメリカ第一主義との間で大きく揺れ動くアメリカ
- ③ 中国・ロシア・イラン・北朝鮮などの権威主義陣営
- ④ アジア・イスラム圏・中南米・アフリカなどの新・新興国を中心とした、権威主義と自由主義を天秤にかける中立陣営

①・②・③の各陣営は、それぞれがそれぞれに対し摩擦を抱えている。かつ、勢力を拡大するため、④の諸国を自らの陣営に取り込むべく動いている。



この新たな構造は、もはや、グローバル化を基調とした「冷戦後」の世界ではない。世界は、東西二極の「冷戦」、アメリカ一極の「冷戦後」を経て、多極、また見方によっては無極（Gゼロ）な、対立軸が増えつつも協調軸が脆弱化する複雑な「新冷戦」の時代へ足を踏み入れつつあると捉えるべき段階にある。

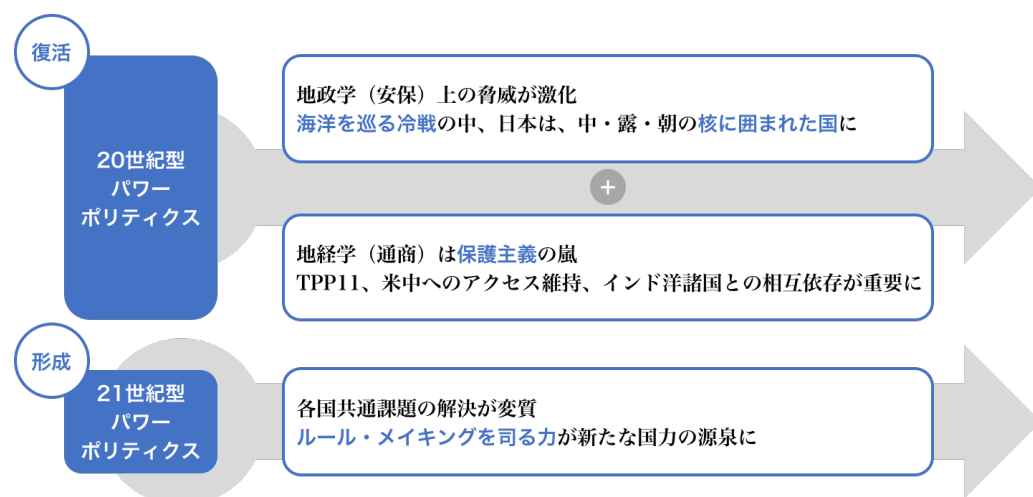
「新冷戦」は、厳密な意味での冷たい戦争ではない。かつての冷戦と異なり、自由主義陣営と権威主義陣営は、いずれも資本主義を否定しな

い。陣営を跨った相互依存を深めつつ、熾烈な世界秩序を巡る主導権争いを展開する。

しかし「新冷戦」では、かつての冷戦と同様に、異なる政治・経済システムが並存し優劣を競う。自由主義陣営は、格差や貧困といった内在的な問題に対応して自らの質的な改善を図りつつも、政治においては民主主義、経済においては市場資本主義を普遍の原則に据える。権威主義陣営は、これに代わる社会モデルとして、一党支配と国家資本主義を基礎に置く。権威主義陣営は、自らの優位を唱え、力の空白地域については、力による現状変更を求め、勢力図の拡大を図る。「新冷戦」は、**新しい体制間競争と勢力図を巡る争奪の時代**なのである。

## 2. 21 世紀型パワーポリティクス形成

問題は、この国際秩序の変革が、我が国にとってなにを意味するかである。我々は、**国際政治上のパワーポリティクスが2つの次元に広がり、同時に我が国に押し寄せている**状況と捉えている。



2つの次元の第1層では、従来型のパワーポリティクスが再び突きつ

けられている。いわゆる「**地政学・地経学の復活**」である。

地政学上の脅威は、改めて述べるまでもなく、かつてなく高まっている。かつての冷戦は、ヨーロッパ大陸における東西の対立を中心軸としていた。いま起こりつつある「新冷戦」は、より多極化した構造を取りつつも、太平洋からインド洋を含むシーレーンにかけての「海」を挟んで自由主義陣営と権威主義陣営が向かい合う、「**海洋を巡る冷戦**」という色彩を強めつつある。特に、太平洋を挟み中国・北朝鮮・ロシアとアメリカが向き合う北東アジアは、不安定化する世界の中でも特に危険な地域及び海域となりつつある。我が国は中国・ロシアと核保有国に囲まれている上に、北朝鮮という国内に不安定要因を抱える権威主義体制が核・弾道ミサイルの開発と保有を進めていることにより、著しい脅威の増大に直面している。我が国の国民が、特に安全保障に敏感にならざるを得ない諸事がここにある。

冷戦終結後の一時期は、こうした地政学上の脅威は過去の物と捉えられ、非国家主体によるテロリズムとの非対称の戦争が脅威の主役とみなされていた。現在の安全保障情勢は、非国家主体による脅威が解消されないまま、国家主体による脅威が復活し重畳することで、かつてない複雑性を孕んだものとなりつつある。

また、地経学の視点からは、**保護主義の嵐**が起きつつある。通商によって国を成り立たせてきた我が国にとっては、死活的な問題である。保護主義の流れが止まない場合、我が国は、T P P 11 にみられる多国間の枠組みを通じてレベルの高い自由貿易、市場の尊重及び知的所有権の保護等のルール of 拡大発展を戦略的に推進することがますます重要となる。他方において、アメリカ・中国の対立に巻き込まれることなく両国市場へのアクセスを維持しつつ、そのほかの第三国、例えば、今後勃興が期待されるインド洋諸国に対し戦略的な相互依存を深めていく営みが重要となる。

2つの次元の第2層では、国境を越えた各国共通の（地球規模の）課題解決が変質しつつある。越境課題の解決が新たな体制間競争の鍵とな

り、**21世紀型の新たなパワーポリティクスを形成している**のである。

これまで「自由で開かれた国際秩序」が世界の主流を占めた時代には、越境課題、例えば、気候変動やエネルギー資源、貧困や疾病への対策は、人道主義的な文脈、または、相互依存を通じた間接的な国益確保の分脈に位置づけられていた。

しかし、政治・経済的に異なるシステムが選択肢として示されている世界では、越境課題を解決し**ルール・メイキングを司る力**が、体制間競争の鍵を握る新たな国力の源泉として求められるようになる。より多くの越境課題を解決する力を蓄積し、ルール策定の主導権を握る国が、国際社会におけるより多くの分野における影響力を拡大させるからである。

例えば、企業活動や新たなテクノロジー、医療や社会保障のあり方について、2つの国際標準ができたとしよう。解決策を自ら持たない国は、2つのうちいずれかのルールや体制を受容し、ルール・メイカーと共有する。様々な分野でこのルール共有が積み重なれば、それは、その国が採用する政治・経済のシステム、すなわち属する陣営の選択に繋がっていく。

東西が対峙したかつての冷戦時も、資本主義と共産主義という体制を巡る競争はあった。ただし、当時の競争は、功利主義的なシステムの有効性ととともに、イデオロギーの正当性を競うものでもあった。

新冷戦では、自由主義と権威主義は、より純粋に、システムの革新性と効率性を巡り争う。教条的でないがゆえに、競争は、より見えない形で、しかし、熾烈に繰り広げられる。これが、21世紀型の新たなパワーポリティクスである。

このようにして迫り来る2つの次元のパワーポリティクスに対し、我が国は、二つの次元のポリティクスにおける諸政策がシナジー効果を持つべく、次章で述べる多次元統合型安全保障政策を推進しなければならない。

## II. 新たな国家ビジョン

---

### 1. 基本的なスタンス

---

では、今後、我が国はどのような方向に向かうべきか。

**基本的なスタンスは、「自由で開かれた国際秩序」の維持である。**我が国は、戦後、この国際秩序から最大の恩恵を受けた国である。我が国がこれに背を向けることはあってはならないし、また、得策でもない。アメリカが自国第一主義から戻ってくるまでの間、世界の自由な国際秩序を守るのは我が国であるという覚悟が必要である。

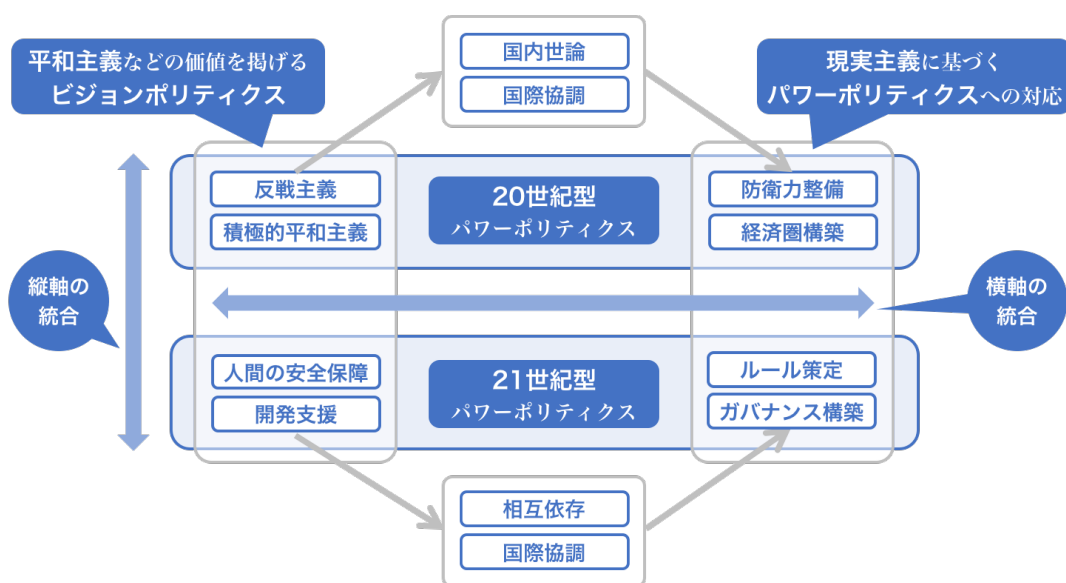
このため、我が国は、欧州や環太平洋諸国などの自由主義陣営の結束を固めると同時に、中立陣営を自陣に取り込んでいくための旗を振り続けていくべきである。

### 2. 多次元統合型安全保障

---

しかしながら、我が国は外交・安全保障上の限られた資源を有するのみであるだけに、この役割を果たし続けるのは、並大抵のことではない。先に述べた20世紀型パワーポリティクスと21世紀型パワーポリティクスという2つの次元のパワーポリティクスをしっかりと踏まえた、横断型の安全保障戦略が必要である。

我々は、このために、「**多次元統合型安全保障（Multi-integrated Security）**」という、新たな概念を提唱したい。



## (1) 縦軸の「統合」 - 2つのパワーポリティクス

多次元統合型安全保障は、まず、**20世紀型・21世紀型の、2つの次元のパワーポリティクスへの対応を統合する。**

地政学・地経学に基づいた従来の20世紀型パワーポリティクスは、いわば、伝統的な安全保障・外交で対応することができ、また、それこそが求められる分野である。

これに対し、21世紀型のパワーポリティクスへの対応には、やや異なる競争力が求められることになる。具体的に言えば、そこで求められるのは、課題を解決するためのイノベーティブな技術や知恵がまず国内にあること、そして、この技術や知恵を外交力に転換する体制があることである。すなわち、従来の外交の枠を大きく越え、産業・科学・社会制度といった国内政策とのリンクや、ビジネスや医療などのプライベート・セクターとの一体化が求められることとなる。

多次元統合型安全保障の下では、この質的に異なる2つの営みを、統一された戦略目標のもとで、かつ、並行して進めることが必要となる。外交や安全保障だけに閉じない形をとることとなるため、内政と外交は密接不可分となり、内政におけるビジョン・戦略と表裏一体で総体的な



絵を描いていく必要がある。これが、第1層の20世紀型・第2層の21世紀型を繋ぐ、多次元統合型安全保障のいわば「縦軸の統合」である。

このように内政・外交を一体として扱う戦略や体制は、現状の我が国において、必ずしも十分ではないのが実情である。対策については、次章で詳述する。

## (2) 横軸の「統合」 - 平和主義に基づく現実主義

さらに、もう一つの「横軸の統合」がある。

我が国における外交・安全保障政策を考えるときには、二つの大きな系譜の存在を認識することが重要な視点となる。その一つは平和主義の系譜である。この系譜は、戦争で320万もの多くの国民の命を失ったという経験をも踏まえた上で反戦平和論という形で我が国の中に存在してきた。もう一方の系譜は、過去の冷戦の中、我が国が主権国家としての立場を維持し、国民の生命と財産をしっかりとその現実的な脅威から擁護するために組み立てられてきた現実主義の政策である。

過去、常にこの平和主義と現実主義は相対峙するものとして、二分論的な形でこの両者の間で論理的対立的な関係が生まれて議論が重ねられる傾向にあった。しかし、我が国の隣国に、年々軍事力を増強して、そして、かつまた力で現状変更をしようとしている強大な国家が出現し、また、安全保障上の相対的な関係は、政治的な時間でいえば先方により有利に働く可能性が極めて高いという厳しい地政学的な国際情勢下に我が国が明らかに置かれていることを考えると、平和主義をはじめとした理想主義と現実主義を別々に掲げることは、我が国の安全保障を極めて危うい状況にする懸念がある。我が国の安全保障を、「意図」としては平和主義を、「能力」としては現実主義を取ることににより、この二つの高次の統合を目指すべきである。

これは、**平和主義などの価値を掲げたビジョンポリティクスと、現実主義的なパワーポリティクスの統合**、と言い換えることもできる。

20世紀型パワーポリティクスへの対応を考えてみよう。パワーポリティクスである以上、第一に迫り求めるべきは、徹底した現実主義である。具体的には、核を含めた脅威への抑止力の整備であり、また通商交渉を通じた経済圏の拡大である。

しかし、我が国が現実主義を突き詰めていけば、**どこかの段階で必ず、各国からの「信頼」と「共感」が問われる**。いま、イギリスBBCのグローバル世論調査では「世界に良い影響を与える国」の3位に我が国が上がっている。覇権国ではない我が国の抑止力や経済圏は、こうした国際社会、特に、自由主義陣営および中立陣営からの信頼と共感を積み重ねて初めて形づくられるものであり、これなしには機能しない。

信頼と共感を得るためには、地道な営みを続けていく必要がある。「自由で開かれた国際秩序」の普遍的価値と理念、すなわち、自由、民主主義、人権や法の支配を語り（価値の外交）、魅力的な文化を伝え（クールジャパン）、様々なアプローチを重ねていくこととなる。そしてその中でも外せないのが、平和主義国家としての我が国の立ち位置である。ここには寸分のブレもあってはならない。

21世紀型パワーポリティクスについても、同様である。最終的にルール策定やガバナンス体制への関与を目指していくとしても、そのためには各国からの信頼が欠かせない。鍵となるのは、食料、資源・エネルギー、環境などの課題解決のため公共財を提供するという道義的なスタンスであり、その基底には未来志向の平和主義、特に、人間の安全保障というビジョンが掲げられているべきである。

平和主義は、従来からの反戦平和論だけにとどめるべきではない。より広く、積極的な平和基盤を構築することに貢献すべきである。例えば、国境を越えた各国間の共通課題を解決することにより、各国間の協調関係を拡大発展させることで平和基盤構築を進める考え方である。また、

非国家主体によるテロリズムの脅威を抑えるべく、各分野における官民連携機能を強化し SDGs（持続可能な開発目標）の達成に向け貧困・格差是正に務め「人間の安全保障」を徹底的に目指す姿など、より具体的な形で「積極的平和主義」の理想像を描き直して、わかりやすく伝えていく必要があるだろう。

ここでは国際社会からの信頼について論じたが、もちろん、**国内世論からの信頼**も欠かせない。我が国に、国力を分断している余裕はない。我が国の国民の8割を占めると言われる「穏健保守層」からの理解と支持を固め国論を収斂させるためには、やはり、我が国の平和主義には寸分のブレもないと明白に伝え切ることが必要となる。

「平和主義に基づく現実的な外交・安保」と聞けば、一見相互に矛盾するように響く。

しかし、十年、百年という長期で捉えれば、普遍的価値を掲げ続けるビジョンポリティクスが、パワーポリティクスにおける最も現実的な生存策となり得る。我が国は、一方の手でビジョンポリティクスを続けつつ、もう一方の手でパワーポリティクスを進める、成熟国家ならではの複雑な外交・安全保障政策を求められる。これが、**多次元統合型安全保障の「横軸の統合」**である。（ちなみに、英語の「インテグレート」には、人格的に成熟した、品格のある、という意味もある。）

### III. 具体的アプローチ

我々は、「自由で開かれた国際秩序」を維持し、多次元統合型安全保障を戦略的に構築していくことが、「新冷戦」を迎える我が国の次なる外交ビジョンにふさわしいと考える。政府には、この視点から、国家安全保障戦略をはじめとした「冷戦後の戦略」を再度検証し、系統だった具体策を一刻も早く整理するよう求める。

個別政策のあり方については今後も議論を重ねるべきであるが、以下、いくつかの例を提示し、議論の参考としたい。

外交のあり方	防衛力の整備	法的基盤の整備
<b>自由主義のコーディネーター</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・自由主義の概念を磨き上げる</li><li>・世界に提唱し、国際世論を形成</li></ul>	<b>あらゆる脅威から国民を守る「能力」を</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・国民を守るため必要な能力保持（防御型空母・巡航ミサイル等）</li></ul>	<b>憲法改正で我が国の「意図」を伝えよ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・1項の維持で意図を伝える</li><li>・脅威に備え、国民的合意を形成</li></ul>
<b>バイ・マルチを組み合わせた重層的な外交を</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・日本の外交ウィングを最大化</li><li>・マルチ外交を強化し、重層化</li></ul>	<b>脅威のレベルにあわせた国民保護体制</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・脅威に見合った国民保護体制を構築（核シェルター等）</li></ul>	<b>海洋を巡る冷戦に備えよ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・海洋安全保障に必要な法的基盤を整備（EEZ活動等）</li></ul>
<b>府省・官民連携によるオールジャパンの外交体制を</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・政府内では内政・外交を結集</li><li>・官民でオールジャパン体制を</li></ul>	<b>サイバー空間の複合的な脅威に備えよ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・元来は非国家・非軍事の領域</li><li>・ハイブリッド攻撃まで深刻化</li></ul>	<b>新産業・新経済での迅速な国内ルール設定を</b> <ul style="list-style-type: none"><li>・まず国内で優れたルール設計を（AI・ゲノム・ESG投資等）</li></ul>

#### 1. 外交のあり方

##### (1) 自由主義のコーディネーターを目指せ

先に見たとおり、いま、一時的なものとはいえ、アメリカは「自由で

開かれた国際秩序」の旗を降ろしつつある。こうした中で我が国は、世界において、この国際秩序を維持していくことを目指す。

しかし、かつてのアメリカのように圧倒的な国力を持つわけでない我が国は、アメリカが世界に向けて提供してきた抑止力や基軸通貨といった国際的な公共財を代わって提供することはできない。我が国が目指すべきは、**自由主義の概念を磨き上げ、世界に提唱し、アメリカを含めた自由主義陣営を再び結びつける調整者（コーディネーター）**としての役割である。

まず、「自由で開かれた国際秩序」の長所と短所を冷静に見極め、より優れた社会を築ける理念とすべく、質的な改善を図っていくことが求められる。権威主義側が指摘する市場型資本主義の弊害、例えば、格差の拡大、短期的視野に基づく意思決定などについて真摯に振り返り、**より進化した、より持続的な自由主義を再構想**する。これは我が国だからこそ果たせる役割となり得る。

より進化した、より持続的な自由主義を再構想する営みは、外交・安全保障に限られたものではない。むしろ、この営みは、**内政国家ビジョンの策定そのもの**であり、内政・外交の国家ビジョンを結びつける結節点となるものである。したがって、別途策定する内政国家ビジョンにおいても、この点は詳細に論じたい。

そして、理念を再構築した後は、磨き上げた自由主義を**アメリカを含めた世界に説き、国際世論を形成していく**必要がある。力での現状変更に対峙する国際環境を形作することは、公共財の提供とは異なり、我が国にも十分に担える役割である。安倍政権が長期化するに伴い、各国に対する我が国の発信力は着実に増している。また、同時に日米同盟を盤石なものとするために、首脳間の個人的な信頼関係までを含め、米国と多分野において連携を深めることが求められる。

なお、多次元統合型安全保障の「横軸」の観点からは、「自由で開かれた国際秩序」の理念を説くことは、何より強いビジョンポリティクスであり、20世紀型・21世紀型双方のパワーポリティクスを動かすための基礎となり得ることに留意したい。

## (2) バイ・マルチを組み合わせた重層的外交を進めよ

我が国の外交の第一軸は日米同盟であり、両国の信頼関係を深める不断の努力が求められる。しかしながら、これは、外交をアメリカに依存する、ということを意味するものではない。我が国が自由主義のコーディネーターとしてビジョンポリティクスを展開するためには、アメリカ、その他の自由主義諸国、中国・ロシアをはじめとした権威主義諸国、そして、中立陣営の諸国に至るまで、**我が国の外交ウィングを最大化し、独自の外交チャネルを張り巡らせておく**ことが必要である。

自由主義のコーディネーターを目指すことは、権威主義諸国と敵対し、断絶することを意味するものではない。先に述べたとおり、新冷戦では、自由主義陣営と権威主義陣営は、いずれも資本主義と相互依存（自由貿易）を否定しない。したがって、こうした国々とも、共有できる価値観は共有し、協調できる部分は協調していけばよい。目指すべきは、**協調の最大化と、対立の最小化**である。

ある国に対し、部分的な協調を探り、協調を最大化していく柔軟な外交を行うためには、チャネルとして使える場が複数あることが有効である。したがって、二国間（バイ）外交のみならず、国連や TPP といった我が国が加入する国際機関等の場はもちろん、EU や ASEAN といった域外の地域機構との連携まで含めた**多国間（マルチ）外交でチャネルを重層化**し、双方を組み合わせた外交を行っていく必要がある。特に国連については、多国間外交の表舞台としてさらに機能させるべく、我が国の**安保理常任理事国入り、国際司法裁判所の積極的な活用**などの取組を進めるべきである。

なお、これらのバイ・マルチの外交チャネルを最大限に活用すべく、首脳外交・閣僚外交を我が国として戦略的かつ効果的に展開できるよう、立法府・行政府が協調し、**総理・閣僚の外交日程の確保**に努めるべきである。

### (3) 府省・官民連携によるオールジャパンの外交体制を

21世紀型パワーポリティクスで競争力を持つための第一の条件は、**他国にないイノベーティブな技術や知恵を国内に持つこと**である。逆にいえば、オリジナルな技術や知恵が蓄積された分野を戦略的に選び取り、そこを競争の場とするよう自ら仕掛けていくことが重要である。

我が国にとってそうした分野は、どこか。例えば、世界でも稀なユニバーサル・ヘルスケアをもたらした健康保険・医療システムや、少子高齢化社会にいち早く対応した「活力持続型の健康長寿社会」の実現はそのひとつだろう。

そして、第二の条件が、**ODA による開発支援や人間の安全保障構築といった外交上の営みを通じ、各国からの信頼を積み重ねていくこと**である。特に、今後勃興が期待されるインド洋諸国や、「海を巡る冷戦」の舞台のひとつとなるシーレーン沿岸諸国など、自由主義と権威主義の体制間競争が激しくなる戦略的に重要な地域については、権威主義陣営の新植民地主義への防波堤とする意味でも、深い相互依存関係を構築しておくことが欠かせない。円借款などを通じたインフラ整備、世界銀行やWFP（世界食糧計画）、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）などの国際機関を通じたテロ等の温床となる貧困撲滅等のための援助のほか、青年海外協力隊のような国民と国民の間で草の根の信頼を醸成する取組も、今後一層重要性を増す。

しかし、国内のイノベーションと ODA などを通じた信頼醸成の双方を統合し、**国際的なルール・メイキングを司る力に転化していく営みは、外務省だけでは行えない**。グローバル・ヘルスの分野であれば、厚生労働省との二人三脚が必須である。さらには、財政的な設計を論じる財務省が加わり、医療に関連する産業政策を見通す経済産業省が加わり、そこで必要とされる人材養成であれば文部科学省が加わる。政府の中でも、**内政・外交を結集した体制**が必要となる。さらには、医療関係者が加わり、企業が加わり、**オールジャパンの官民連携体制が必要**となる。

こうした体制の実現のためには、中心となる外務省と関連する組織が

組織間での連携を高めることと同時に、外務省の中に専門知識を有するキャリア人材をさらに配置することで、人事面での連携もさらに進めていく必要がある。例えば、組織面では、各国における**在外公館と専門機関（JICA・JETRO等）の統合運用**、人事面では、外務省の職員採用区分を拡充し、**「技術外交専門職員」の中途採用**を行うことを検討すべきである。

さらに、ルール・メイクの場となる国際機関における我が国のプレゼンスを高めていく必要がある。そのため、公務員や青年海外協力隊の中でも優れた人材が、**国際機関から求められる資格・学位等を取得できる環境**を構築すべきである。併せて、重要な意思決定への関与を強めるべく、我が国の優れた人材が**国際機関における重要ポストを確保**できるよう、中長期的かつ計画的に支援を行う体制を整備すべきである。

## 2. 防衛力の整備

---

### (1) あらゆる脅威から国民を守る「能力」を

ある国が他国に及ぼす脅威を評価する際には、「意図」と「能力」とに分けて考える必要がある。したがって当然に、我が国が**防衛力を整備するに際しても、「意図」と「能力」を分けて議論することが求められる**。その基本は、「意図」については平和主義を基調とし、「能力」については現実主義を徹底することであろう。

我が国が保有する「能力」について議論すべきは、平時において警察力に対応すべき脅威から有事における核の脅威に至るまであらゆる脅威から国民を守るために、柔軟な防衛体制をいかに構築するか、そこで必要とされる装備は何かを明確にすることである。どのような脅威が、どの程度の可能性で発生するものかを想定し、日米同盟を踏まえつつ、自ら確保すべき防衛力の範囲を冷静に検証する。

我が国が受ける脅威のレベルに応じて、防衛「能力」を保持すること



が求められる。我が国を取り巻く北東アジアの安全保障環境の変化に鑑み、「**多用途防御型空母**」の導入や、**巡航ミサイル**の保有も、当然に検討すべき選択肢となる。日米同盟による核抑止への信頼性強化に努めつつも、国家存亡の危機に際して**国民を守るために真に必要なあらゆる選択肢**を議論することも必要となる。

なお、「能力」の議論においては、防衛装備のみに目を奪われず、例えば**強固なインテリジェンス体制・組織**の確立など、幅広い「能力」についてその必要性を論じていくべきである。

再度確認するが、**我が国の戦略的「意図」については、常に平和主義を基調としていることを明確に、内外に伝える外交を展開**しなければならない。

我が国は、いかなる「能力」を保有しても、紛争を解決する手段として武力を用いることはない。したがって、我が国の主権が侵され国民の生命に著しい危険が差し迫った際に、外交的手段をもって平和的に解決することが不可能とみなされた時において、その脅威を排除する為に、紛争の不拡大を視野に入れつつ、最も効果的に防衛「能力」を行使することになることを執拗なまでに伝え続けていく必要がある。また、唯一の被爆国である我が国は、主権を守り国民の生命を守ることを優先しつつも、核兵器について、究極的に目指す目標を「全世界の非核化」に置き続けることに変わりはない。

## (2) 脅威のレベルにあわせた国民保護体制を

あらゆる脅威から国民を守る「能力」は、抑止力のみにとどまらない。万一の有事の際における**国民保護の体制もまた、国が国民を守るための「能力」**である。

北東アジアの安全保障環境は主要国間における対立軸が顕在化し協調軸の脆弱化が進行しつつある。我が国は、中国・ロシアと「核保有国に囲まれた国」であり、更に、北朝鮮による**ミサイル発射や核実験が繰り返される現実**を踏まえた、万全な国民保護体制を構築すべきである。

具体的には、**核シェルター機能を持った避難施設**を全国で確保する必要がある。国民保護法に基づく指定避難施設の拡充とともに、民間地下施設を提供する者への補助金、個人住宅へのシェルター設置への優遇措置など、自助・互助を含めた受け皿の整備を進めるべきである。

### (3) サイバー空間の複合的な脅威に備えよ

サイバー・セキュリティは、20世紀型・21世紀型パワーポリティクスの2つの色彩を帯びた、二義的な分野である。いわば、多次元統合型安全保障の縦軸の端境に当たる。

まず、サイバー・セキュリティは、**国家が軍事的な安全保障の延長線上で展開する、20世紀型パワーポリティクスの舞台**となっている。陸・海・空・宇宙に続く第五の戦場となったサイバー空間での電子戦を組み合わせた攻撃は、「クロスドメイン攻撃」と呼ばれる。党の安全保障調査会が「多次元横断（クロスドメイン）防衛構想」としてサイバー空間での対処力向上を求めているが、各国がサイバー軍の陣容拡充を進めていることを踏まえ、我が国でも、**自衛隊の組織・人員拡充**を早急に進める必要がある。

加えて、サイバー空間は、軍事的な攻撃の代替手段としてではなく、フェイクニュースで内政に干渉し、他国を攪乱する情報戦の舞台ともなっている。軍事力行使と情報戦を組み合わせた攻撃は「ハイブリッド攻撃」と呼ばれ、民主主義に対する深刻な脅威と受け止められている。我が国も、フェイクニュースによる情報攪乱をいつ受けるかわからないという危機感をもって対策を講じる必要がある。

一方で、元来、サイバー・セキュリティは、**非国家・非軍事の文脈において各国社会の問題となる、21世紀型パワーポリティクスの舞台**でもあった。国家が戦場として使い始める前から、**インターネットによる情報流通のあり方やガバナンスのあり方**は民間主導でルールが構築されてきた。こうした地球規模課題の一環という性格から、一般行政や企業を含めた国際的なルールづくりや協力体制の構築が競争の鍵を握り、我

が国は、官民連携の上で、万全の体制で臨む必要があるだろう。

多次元統合型安全保障の視点から重要なのは、この**両者について、統一的な戦略目標を打ち立て、それを見据えた取組を進めていく**ことである。我が国では内閣官房にサイバー・セキュリティの司令塔が置かれているが、昨今の軍事的な位置付けの進展を踏まえ十分に統括できているかは、検証の余地があるだろう。

### 3. 法的環境の整備

---

#### (1) 憲法改正で我が国の「意図」を伝えよ

我が国の防衛力について、「意図」と「能力」とを区別して議論すべきことを先に述べた。日本国憲法9条で言えば、「意図」は1項に、「能力」は2項に示されている。

我が国の「意図」については、平和主義を基調とすることを、誤解を挟まない明確な形で内外に伝えていく必要がある。我が国は、いかなる「能力」を保有しても、紛争を解決する手段として武力の行使をすることはない。したがって、憲法を改正する場合であっても、**我が国の「意図」、すなわち平和主義を示す1項については手を加えるべきではない。**

防衛「能力」については、変化する安全保障環境の中で、あらゆる脅威から我が国の主権を守り、国民の生命を守るため真に必要な防衛力が確保されるよう常に議論していかなければならない。

しかし同時に、**現段階は、あらゆる脅威に対応できるよう、国民的な合意を形成すべき時**である。今なお、学者の中で違憲論争が絶えない**自衛隊を、憲法の中で明確に位置づける**ことは、法治国家としての基本姿勢であろう。対立軸が浮上し、協調軸が脆弱化するアジア太平洋を巡る外交・安全保障情勢に鑑み、我が国は平和主義を基調としつつ、自由貿易を守り市場のメカニズムを尊重し、民主主義の価値が守られ、力による現状変更が阻止され、法秩序が堅固に維持される国際社会の実現の為

に、憲法改正の議論を通じてあらゆる努力をする覚悟を身に着けなければならない。

## (2) 海洋を巡る冷戦に備えよ

先に述べたとおり、いま起こりつつある「新冷戦」は、ヨーロッパ大陸を起点としたかつての冷戦と異なり、太平洋からインド洋を含むシーレーンにかけての「海」を挟んで自由主義陣営と権威主義陣営が向かい合う「**海洋を巡る冷戦**」という色彩を強めつつある。我が国としては、尖閣諸島を含む南西諸島防衛はもとより、さらには北極海航路も念頭に、日本海方面の防衛も強化する必要がある。四方を海に囲まれ、多くの資源を輸入に頼る**我が国にとって、海洋の安全は常に安全保障上の最優先課題**である。いま、それが脅かされつつある。

**海洋安全保障に必要な法的基盤**の整備は累次の法改正等により進められてきたものの、**さらなる法整備が必要な点も残っている**。例えば、我が国の排他的経済水域（EEZ）において、外国船籍が我が国との合意に反して**人工島・施設・構造物の建設や海洋調査**などの活動を行っていても、現状では、これを取り締まるための国内法上の根拠がない。また、人口減少が進む国境離島などで**外国人による土地保有**が進んでいることが懸念されている。「新冷戦」が激化し地政学的な脅威が高まることを見越し、防衛力の整備や外交・ODA を通じた沿岸国との関係構築と併せ、こうした法的整備についても、対応を急ぐべきである。

## (3) 新産業・新経済での迅速な国内ルール設定を

21世紀型パワーポリティクス、すなわち、国際的な課題解決のルール・体制整備は、様々な分野で進められる。中でも、**次世代の経済や産業のあり方を左右する論点でのルール整備を巡る競争**は、世界の先行きを決めるほどのインパクトを持つこととなる。そして、国際的なルール競争で競り勝つためには、**まず国内で優れたルール設計がなされていない**なければならない。

例えば、**AI**や**自動運転**、**ゲノム解析**といった新技術を生かした破壊的なイノベーションを法律上どう扱うか。何を促し、何を規制するか。また、サステナブルな社会構築に向けて、環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）などの中長期的リスクや課題にコミットする企業に資金を回していく投資手法である **ESG 投資**をはじめとしたサステナビリティ革命のように、企業のあり方や、ひいては資本主義のあり方に修正を加えるうねりに国内でどう対応するか。こうした国内でのルール設計については、我が国の動きが十分とは言えない。

さらに、こうした新技術の中でも、スピノフ（軍事技術の民生転用）又はスピノン（民生技術の軍事転用）の可能性があるいわゆる**デュアルユース技術**については、20 世紀型パワーポリティクスの帰趨にも影響を与え得るものであり、特に留意して取組を進める必要がある。

「自由で開かれた国際秩序」の旗手となることを志す我が国は、新産業・新経済分野で国際ルールを設定をリードできる立ち位置を目指さなければならない。このための技術開発・ルール設計・外交力への展開ではすでに出遅れが見え始めており、対応は待ったなしである。

#### **(4) クールジャパン戦略の推進による外交ソフトパワーの向上**

日本の生活文化や風土・伝統・文化等を生かした商品・役務・技術など、海外において高い評価を得ているクールジャパン資源の海外展開やインバウンドへの活用等を、成長戦略の一環として進めているところである。この**クールジャパン戦略**は、国家のブランディングの向上等を通じて、外交ソフトパワーの強化に大きく寄与することから、**文化外交と表裏一体にした形で推進するための新たな体制整備**が必要であり、そのために、**クールジャパン戦略推進法**等の必要な法整備を進める。

## むすびに

我々は 21 世紀の国際情勢が極めて複雑なものとなっていることを説明してきた。こうした複雑性を理解した上で、多次元統合型安全保障という政策について国民の理解を得たいと思う。そのことによってここに書いてあるような時代の変革期において我が国が主体的に国際社会に関わり、戦略的に一貫した形で外交・安全保障政策を展開していかなければならない。その為に縦割り行政の中で生ずる我が国の官僚政治を克服し、多次元統合型安全保障政策を推進する政府内の政策決定過程をデザインしなければならない。そこには新たな政策人材育成も含め、国境を越えた官民連携の視点が求められる。

**政府には、本稿で示した新たな国家ビジョンに基づき、系統だった具体策を早急に練り上げるよう要請**する。特に、現在進めている防衛計画大綱の見直し、次期中期防衛力整備計画の検討、さらには、将来的な国家安全保障戦略の見直しなどにおいて、以上の提言が十分に配慮されることを期待する。

参議院自民党では、本稿で示した国家ビジョンと、これに基づく個別政策について、今後も議論を重ねていく。併せて、提言の一部を具体化すべく、複数の議員立法、具体的には、

- 「排他的経済水域及び大陸棚における人工島、施設及び構築物の建設等に関する管轄権の行使に関する法律案」（仮称）
- 「排他的経済水域及び大陸棚における海洋の科学的調査に関する管轄権の行使に関する法律案」（仮称）
- 「クールジャパン戦略推進法案」（仮称）

の国会提出を検討していく。

国民の皆様からの幅広いご意見、ご批判をお聞かせ頂いた上で、引き続き議論を進めてまいりたい。

## 参考) 外交国家ビジョン策定プロジェクト

---

### 1. 体制

---

参議院自民党政審会長 武見敬三  
参議院自民党政審会長代理 山本一太  
参議院自民党政審会長代理 片山さつき  
参議院自民党政審副会長 磯崎仁彦  
参議院自民党政審副会長 中西祐介  
参議院自民党政審副会長 石井正弘  
参議院自民党政審副会長 島田三郎  
参議院自民党政審副会長 滝波宏文  
参議院自民党政審副会長 高野光二郎  
参議院自民党政審副会長 そのだ修光  
参議院自民党副幹事長 堂故茂  
参議院自民党副幹事長 二之湯武史

### 2. 会議

---

#### ■プロジェクト会議

##### 第1回 (平成 29 年 11 月 15 日)

説明) 田中明彦 政策研究大学院大学 学長

##### 第2回 (平成 29 年 12 月 19 日)



説明) 神保謙 慶應義塾大学総合政策学部准教授

**第3回 (平成30年2月7日)**

説明) 五百旗頭真 熊本県立大学理事長

**第4回 (平成30年2月20日)**

説明) 篠田英朗 東京外国語大学大学院総合国際学研究院教授

**第5回 (平成30年3月16日)**

説明) 船橋洋一 アジア・パシフィック・イニシアティブ理事長

**第6回 (平成30年3月28日)**

説明) 橋本聖子 議員会長、藤原庸介 日本オリンピック委員会理事、  
西村康稔 内閣官房副長官

**第7回 (平成30年4月11日)**

説明) 田原総一郎 氏

**■政審正副会長会議**

**第1回 (平成30年3月7日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめの方向性について

**第2回 (平成30年4月18日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめ案について

**第3回 (平成30年4月25日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめ案について

**第4回 (平成30年5月11日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめ案について

**第5回 (平成30年5月16日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめ案について

**第6回 (平成30年5月23日)**

議題) 「外交国家ビジョン」取りまとめ案について









---