

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	外交・安全保障に関する調査会 1 年目の調査 －外交・安全保障に関する調査報告（中間報告）の概要－
著者 / 所属	安藤 範行 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	459 号
刊行日	2023-8-2
頁	3-18
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20230802.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

外交・安全保障に関する調査会 1年目の調査

— 外交・安全保障に関する調査報告（中間報告）の概要 —

安藤 範行

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 調査の概要
 - (1) 戦争防止のための要件
 - (2) 軍縮・不拡散① (NPT・CTBT・FMCT・INF・新START)
 - (3) 軍縮・不拡散② (核以外の大量破壊兵器、対人地雷・クラスター爆弾等)
 - (4) 国連改革 (安保理改革・専門機関の強靱化)
 - (5) 持続的な防衛基盤整備の在り方
 - (6) 21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～ (委員間の意見交換)
3. 主要論点の整理
 - (1) 戦争防止と国際法・外交
 - (2) 核軍縮・不拡散
 - (3) 核兵器以外の軍縮
 - (4) 国連改革
 - (5) 戦争防止と防衛力
4. おわりに

1. はじめに

外交・安全保障に関する調査会（以下「調査会」という。）は、外交・安全保障に関し、長期的かつ総合的な調査を行うため、第210回国会の2022（令和4）年10月3日に設置され¹、その後、3年間の調査テーマを「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」と決定した。1年目の調査では、「戦争防止のための要件」、「軍縮・不拡散① (NPT・CTBT・FMCT・

¹ 参議院の調査会制度の詳細については、参議院ホームページ「参議院の調査会」を参照。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.html#C01>〉（以下、最終アクセスは全て2023（令和5）年7月13日）

INF・新START)」、「軍縮・不拡散②(核以外の大量破壊兵器、対人地雷・クラスター爆弾等)」、「国連改革(安保理改革・専門機関の強靱化)」及び「持続的な防衛基盤整備の在り方」について、計15名の参考人から意見を聴取し、質疑を行い、最後に、中間報告書の取りまとめに向けて、これまでの調査を踏まえた委員間の意見交換を行った。そして、2023(令和5)年6月7日、調査会として、主要論点の整理を含む調査報告書(中間報告)²を取りまとめ議長に提出し、同月9日の本会議において、調査会長がその概要について報告を行った。

本稿では、同報告書の主な内容について紹介する。

2. 調査の概要

(1) 戦争防止のための要件(2023(令和5)年2月8日)

二度の世界大戦による惨禍を経て、今日の国際社会において戦争は違法化されている。しかし、近年、国際社会におけるパワーバランスの変化に伴い、一部の国の力による一方的な現状変更を試みる動きが見られるようになる中で、21世紀における戦争の発生を防止し、解決していくことが喫緊の課題となっている。

ロシアは2022年2月、武力行使を禁じる国連憲章³に明確に違反してウクライナへの侵略を開始した。国際の平和と安全の維持に一義的責任を負う安全保障理事会(安保理)で拒否権を有する常任理事国が国際平和の破壊行為を行うという、憲章が想定しない事態を前に、国際社会は、緊急特別総会における非難決議の採択や、G7等の国々によるロシアに対する制裁及びウクライナ支援、国際刑事裁判所(ICC)⁴の活動など様々な取組を行ってきた。

戦争防止のための地域の取組として、欧州における取組は多岐にわたる。欧州統合は、1952年に資源をめぐる紛争の回避を目的に設立された欧州石炭鉄鋼共同体(ECSG)に端を発し、現在では、経済通貨同盟、共通外交・安全保障政策、警察・刑事司法協力等のより幅広い分野で協力を深化させた政治・経済統合体としての欧州連合(EU)にまで発展している。また、1975年に欧州安全保障協力会議(CSCE)として発足し、1990年代初めに常設機構化された欧州安全保障協力機構(OSCE)⁵も信頼醸成の面で戦争防止に貢献してきた。一方、近年緊張の高まっているアジア地域でも様々な地域的枠組みが設けられている。

また、外交による戦争防止が追求されるべきである一方、大国間の対立や緊張の高まりが見られる中、政府は防衛力整備も進めている。

² 報告書全文は、参議院ホームページに掲載されている。<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkoku/dai13ki/gaikou2023.pdf>>

³ 国連憲章第2条第4項

⁴ 国際社会全体の関心事である最も重大な犯罪(集団殺害犯罪、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略犯罪)を犯した個人の訴追・処罰を任務とする歴史上初の常設の国際刑事法廷。

⁵ 北米、欧州、中央アジアの57か国が加盟する世界最大の地域安全保障機構。軍事的側面からの安全保障のみならず、経済から人権に至るまでの包括的な分野を対象として、予防外交(紛争当事者に対する早期警告、事実調査等)、非強制的な手段(第三国により構成されるミッションの派遣等)、各国での選挙支援・選挙監視等を実施。平和維持活動等に派遣する実力部隊・実行手段は有さない。

このような点等も踏まえ、調査会では3名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

浅田正彦参考人（同志社大学法学部教授）からは、ロシアによるウクライナ侵攻は国際法上の武力行使原則違反であること、違法な武力行使に対して有志国が協調して制裁を行う体制をつくることが重要であること、拒否権によって安保理が機能しない場合は、速やかに緊急特別総会を開催して侵略国の認定を行うことが犠牲国に対する支援として重要であること、日本が侵略されないためには、外交に加えて反撃能力の保有も重要であること等の意見が述べられた。

植田隆子参考人（香川大学法学部客員教授・上智大学大学院講師）からは、戦争防止に対する意欲が強い欧州では紛争予防の枠組みとしてO S C Eがつくられたこと、アジア地域にはASEAN地域フォーラム⁶始め様々な地域的枠組みが設けられていること、外交的にリスクを低減するには、対話する機会の常設機構化によるコンタクト（接触）という信頼醸成措置が必要であること等の意見が述べられた。

香田洋二参考人（元海上自衛隊自衛艦隊司令官）からは、外交努力は重要だが、権威主義国家のリーダーを外交で翻意させるのは限界があること、専守防衛を成り立たせるには、国や政治が困苦欠乏に耐えることを国民にお願いする覚悟が要ること、必要な防衛力を整備する上で防衛費の対GDP比2%への引上げは評価できるが、政府に国民の理解を得る覚悟と決意が欠けていること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、ウクライナをめぐる状況と国際社会の対応、国連改革と日本の役割、アジア地域における安全保障リスク低減に向けた取組、防衛費増額に対する国民等への説明の在り方、戦略三文書⁷の問題点と台湾有事における対応、反撃能力の保有と自衛隊等について質疑が行われた。

（2）軍縮・不拡散①（NPT・CTBT・FMCT・INF・新START）（2023（令和5）年2月15日）

第二次世界大戦末期に初めて登場した核兵器の圧倒的な破壊力と放射能による長期にわたる環境や人体への影響等は、人類の生存そのものを脅かしかねず、各国の利害が交錯する中でも、これまでに様々な取組が行われてきた。しかし、2022年2月に開始されたウクライナ侵略では、ロシアが核兵器の使用も示唆するなど、核をめぐる世界は厳しい状況に立たされている。

核軍縮分野における多国間の枠組みとしては、1970年に発効し、1995年に無期限で延長された「核兵器不拡散条約」（NPT）⁸がある。NPTは締約国が191の国・地域に上る普

⁶ 政治・安全保障問題に関する対話と協力を通じ、アジア太平洋地域の安全保障環境を向上させることを目的としたフォーラム。

⁷ 2022年12月16日に閣議決定された「国家安全保障戦略」、「国家防衛戦略」及び「防衛力整備計画」の三文書。

⁸ 同条約は、①核軍縮（締約国による誠実に核軍縮交渉を行う義務を規定）、②核不拡散（5か国の「核兵器国」以外への核兵器の拡散の防止、原子力の軍事技術への転用防止のため非核兵器国が国際原子力機関（IAEA）の保障措置を受諾する義務を規定）、③原子力の平和的利用（原子力の平和的利用は締約国の「奪い得な

遍的な条約であり、国際的な核軍縮・不拡散体制を支える礎石であるが、5か国（米、ロ、英、仏、中）のみに核兵器の保有を認める不平等性と核軍縮への取組に対する非核兵器国の不満から、締約国間の分断が深刻化しており、体制の立て直しが課題となっている。そのほか、あらゆる場所における核兵器の実験的爆発及び他の核爆発を禁止する「包括的核実験禁止条約」（C T B T）の発効に向けた未批准国への働きかけ⁹や、核兵器の原料となる核分裂性物質の生産を禁止する「核兵器用核分裂性物質生産禁止条約」（F M C T）の交渉開始に向けた取組¹⁰も課題となっている。また、米ソ（ロ）二国間の枠組みは、世界の核弾頭数をピーク時の約70,000発から13,000発弱に削減するなど、一定の成果も上げてきた。しかし、条約違反をめぐる米ロの対立や、中国のミサイル開発に対する米国の懸念から、「中距離核戦力（I N F）全廃条約」¹¹が2019年に失効したほか、現在、米ロ間に残る唯一の核軍縮条約である戦略攻撃兵器の更なる削減及び制限を進める「新戦略兵器削減条約」（新START）の有効期限が2026年に迫っており、今後については不透明な状況になっている。

一方、有志国や市民社会が主導する「核兵器のない世界」の実現に向けた新たな多国間の枠組みとして、核兵器の保有や使用などの法的禁止を定めた「核兵器禁止条約」（T P N W）が2021年に発効した。同条約は非人道性の観点から核兵器の禁止規範を確立しようとする新たな試みであるが、核兵器国やその同盟国等は核兵器の安全保障上の役割を踏まえ参加しておらず、締約国との間で意見の違いが見られる。

唯一の戦争被爆国である一方、米国の拡大核抑止に依存する日本は、「核兵器のない世界」を実現していくため、核軍縮・不拡散の枠組みにおける様々な対立状況等も踏まえつつ、毎年国連総会に核兵器廃絶決議案を提出するなど、「橋渡し」に努めている。

このような点等も踏まえ、調査会では3名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

佐野利男参考人（内閣府原子力委員会委員長代理・元軍縮会議日本政府代表部特命全権大使）からは、N P Tは戦後の核秩序の根幹をなす国際安全保障の礎石であること、1995年にN P Tを無期限延長する際、見返りとして非核兵器国は、C T B Tの早期採択、F M C Tの早期交渉、中東非大量破壊兵器地帯¹²の実現及び消極的安全保証¹³を勝ち取ったが、いずれも現実的なものではなかったこと、国際安全保障環境の改善とともに、新STARTに中国も加えるか又は米中の軍備管理交渉も並行して進めることが重要であること、N P Tの求心力が弱まっている中で、途上国にN P Tにとどまるメリットを示すと

い権利」と規定)の三つを目的としている。

⁹ 発効要件国44か国のうち、8か国が未批准（米国、中国、エジプト、イスラエル、イランが未批准。インド、パキスタン、北朝鮮は未署名。）のため、条約は未発効。

¹⁰ 1993年にクリントン米大統領（当時）が条約交渉を提案し、その後、ジュネーブ軍縮会議で条約交渉を行うことが合意されたが、コンセンサス方式であるため、パキスタンの反対等により、現在も交渉は開始されていない。

¹¹ 1987年に米ソ（ロ）二国間で締結された史上初の特定兵器全廃条約（無期限）であり、地上発射型の射程500～5,500kmの弾道及び巡航ミサイルが対象。

¹² 中東地域における核兵器などの大量破壊兵器のない地帯（非大量破壊兵器地帯）の創設を目指す試み。

¹³ 一般的に、核兵器国が非核兵器国に対し核兵器を使用しないと保証することをいう。

ともに、共に支える姿勢を示していく必要があること等の意見が述べられた。

戸崎洋史参考人（公益財団法人日本国際問題研究所軍縮・科学技術センター所長）からは、北東アジア等の戦略的競争の最前線では、抑止力強化のインセンティブの非常に高まりが、軍備管理を妨げる要因になっていること、NPTの核兵器国で唯一核兵器を削減したことがなく、実質的な核軍備管理に消極的な中国をいかに軍備管理の枠組みの中に取り込むかが課題であること、多極化等に対応した新たな核軍備管理の枠組みを実現していくにはマルチレベルでの合意が必要であり、単独、二国間の取組と合わせ、多層的に軍備管理を進めていくことが重要であること等の意見が述べられた。

鈴木達治郎参考人（長崎大学核兵器廃絶研究センター副センター長・教授）からは、核抑止が成立する前提条件が悪化している中で、核兵器に依存しない安全保障政策の構築に向けた提言として、核兵器は絶対使ってはならないという国際規範を徹底すべきであること、核保有国間における核リスク低減のため、対話による核戦略の相互理解等を進めるべきであること、安全保障における核兵器の役割が低減するよう取り組むべきであること、日本が国際核軍縮・不拡散体制の維持・強化に向けて「橋渡し」の役割を果たすべきであること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、G7広島サミットにおける議論や発信の在り方、TPNWをめぐる評価や日本の対応、NPT体制をめぐる現状と課題、先制不使用等の宣言政策の意義と評価、核抑止の在り方をめぐる議論、中国を軍備管理交渉に参加させるための取組等、ロシアによるウクライナ侵略や核の恫喝をめぐる対応、アジアにおける非核化や緊張緩和に向けた取組の在り方、被爆者の役割、日本のプルトニウム保有及び原発回帰の方針をめぐる評価、日本における核共有等をめぐる議論等について質疑が行われた。

（3）軍縮・不拡散②（核以外の大量破壊兵器、対人地雷・クラスター爆弾等）（2023（令和5）年2月22日）

核兵器以外で破壊力や殺傷能力が高く、保有や使用を規制する必要性が高いとされる兵器としては、核兵器とともに大量破壊兵器と呼ばれる生物兵器や化学兵器のほか、対人地雷、クラスター爆弾などがあり、さらに、近年のAI等の劇的な技術進歩が生み出す新たな兵器への対応も新たな課題として浮上している。

細菌やウイルス等を使って人間等に被害を与える生物兵器については、1975年に開発・生産・保有等を包括的に禁止する「生物兵器禁止条約」（BWC）が、有毒な化学物質や毒ガスを使って人間等に被害を与える化学兵器については、1997年に開発・生産・保有等を包括的に禁止し、保有する化学兵器の全廃を定めた「化学兵器禁止条約」（CWC）がそれぞれ発効している。しかし、両条約には課題も見られ、特に後者は、申告・査察などの検証制度のほか、実施機関（OPCW）を備えているにもかかわらず、近年のシリアでの化学兵器使用事案に関して法的責任の追及ができていない。

戦車など大量破壊兵器以外の武器は通常兵器と呼ばれ、地雷やクラスター爆弾もこれに

当たる。通常兵器については、1983年発効の「特定通常兵器使用禁止制限条約」(CCW)及び関連議定書により、過度に傷害を与え又は無差別に効果を及ぼすことがあると認められるものの使用が禁止、制限されている。

一般市民に対し無差別に被害を与え、人道上極めて重大な問題を引き起こす対人地雷については更なる規制強化が求められ、1999年に発効した「対人地雷禁止条約」(MBT)により、使用・生産などが全面的に禁止されるとともに、貯蔵地雷の廃棄、埋設地雷の除去などが義務付けられた。また、広範囲に効果が及ぶ中で不発弾となる確率が高いクラスター爆弾についても、2010年に発効した「クラスター弾に関する条約」(CCM)により、使用・所持・製造などが禁止されるとともに、貯蔵クラスター爆弾の廃棄、汚染地域におけるクラスター爆弾の除去などが義務付けられている。MBT及びCCMについては、軍縮における人道的な観点を重視した規範の確立において、NGO等の市民運動が重要な役割を果たした例として特筆される一方、ウクライナ戦争における両兵器の使用のほか、非国家主体による対人地雷使用など、普遍性や実効性の面で課題がある。

さらに、人間が関与せず自律的にAIが目標を設定して攻撃する「自律型致死兵器システム」(LAWS)については、2019年に「LAWSに関する指針」が採択されたものの、LAWSの定義等について議論が進まない状況が続いている。

このような点等も踏まえ、調査会では3名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

羽場久美子参考人(青山学院大学名誉教授・神奈川大学特任教授)からは、世界の経済・人口の推移や、現在の東アジアの安全保障環境を踏まえると、日本がなすべきは防衛準備ではなく、沖縄、台湾を平和のハブにしていくことであること、米中のブリッジとして、日本が首里城に東アジアの国連、アジア安全保障協力会議(CSCA)をつくっていくことが重要であること、沖縄のように平和の自主外交を市民から進めていくことが大切であること等の意見が述べられた。

土井香苗参考人(国際人権NGOヒューマン・ライツ・ウォッチ日本代表)からは、人道的軍縮では、人々の支援、人道上の悪影響への対処が最優先とされ、各国の政府、国連機関、赤十字国際委員会、市民社会とのパートナーシップに特徴があり、NGOが緊密に連携し重要な役割を果たしていること、人道的軍縮を代表するMBTやCCMを始め軍縮に関する各種取組が進められているが実効性等に課題があること、ロシアや中国の現状を踏まえれば、人権侵害の放置の代償とその波及的效果を過小評価するべきではなく、人権状況の改善に政治的関心を払い続ける必要があること等の意見が述べられた。

目加田説子参考人(中央大学総合政策学部教授)からは、MBTは発効しているが、いまだ多くの犠牲者が出ていること、CCMが発効し、未加盟のロシアやウクライナの使用が指摘されているが、生産国は限られ、製造企業への投資は最大のタブーとなっていること、人間を中心としたアプローチにより、武器が人間や環境に与える影響の軽減を目指す人道的軍縮は、日本政府にとって積極的な関与が可能な分野であり、ルールメー

キングを積極的に行っていくことが日本のプレゼンスを高める上で有効であること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、地雷除去の取組の在り方、日本の安全保障政策の転換に対する評価、ロシアによるウクライナ侵略への対応及び国際秩序の在り方、自律型兵器に関する議論、東アジアにおける平和構築、日本の人権に関する政策の在り方、クラスター爆弾製造企業に対するダイベストメント¹⁴、上海協力機構¹⁵に対する評価、日本の中国に対する外交政策の在り方、日本のウクライナに対する外交政策の在り方、米中対立を踏まえた国際情勢の捉え方、国際社会が日本に対して期待する役割等について質疑が行われた。

(4) 国連改革（安保理改革・専門機関の強靱化）（2023（令和5）年4月12日）

1945年に設立された国連は、世界のほぼ全ての国が加盟する最も普遍的な国際機関であり、紛争解決や平和構築、テロ対策、軍縮・不拡散といった国際平和に直接関わる分野のほか、貧困・開発、人権、難民問題、環境・気候変動、防災、感染症を含む多様な分野の諸課題に取り組んでいる。

国連の中で、国際の平和及び安全の維持に主要な責任を負い、全加盟国に対し法的拘束力のある決定を行うことができる唯一の機関が安全保障理事会（安保理）である。安保理は5か国（米、ロ、英、仏、中）の常任理事国と10か国の非常任理事国（選挙による選出、任期2年）で構成され、主要な大国の参加と一致した行動なしに集団安全保障の実効性は担保されないという国際連盟の教訓も踏まえ、常任理事国による拒否権の仕組みが設けられている。

国連加盟国は1945年の51か国から現在の193か国へと大幅に増加し、各国の国力も大きく変化したが、安保理の構成については1965年（加盟国は118か国）に非常任理事国を4か国増やして以降変わっていないことに疑念が抱かれているほか、常任理事国の拒否権行使により、安保理が機能を果たすことができない場合も少なくない。

冷戦の終結を契機に始まった安保理改革の議論は、特に2005年に機運が高まり、G4（日本、ブラジル、ドイツ、インド）のほか、アフリカ連合諸国、コンセンサスグループ¹⁶が決議案を出し合ったものの、いずれも投票には付されず、結実しなかった。その後も安保理改革をめぐる議論は続いているものの、進展が見られないまま現在に至っている。

こうした中、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略に際し、安保理は常任理事国であるロシアの拒否権行使により非難決議を採択できず、2022年4月には、拒否権の濫用を抑制するため、拒否権を行使した場合には国連総会での説明責任を求められる制度が導入された。また、国際平和を実現するためには、紛争解決のみならず、経済、社会、文化、

¹⁴ 投資対象から除外すること

¹⁵ 中国とロシアが主導し、2001年に上海で創設された地域協力機構であり、9か国（2023年7月4日にイランが正式加盟）で構成される。地域の安全保障や経済分野での連携を目指す。

¹⁶ 韓国、パキスタン、トルコ、イタリア、スペイン、マルタ、サンマリノ、カナダ、メキシコ、コスタリカ、コロンビア、アルゼンチンの12か国。

教育、保健などの分野における国際協力が重要であり、国連は総会や安保理など六つの主要機関に加え、連携する15の専門機関のほか、基金や計画なども含め、広く国連システムを構成して取組を進めている。

このような点等も踏まえ、調査会では3名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

北岡伸一参考人（東京大学名誉教授）からは、ウクライナ問題で安保理改革の機運が盛り上がっている今こそ改革を進めるべきであること、安保理改革について考えるには、2005年の挫折の総括をしておく必要があること、安保理改革として長期かつ再選可能な非常任の「準常任理事国」の新設を目指すべきであること、G7の中で唯一非西洋かつ途上国の経験を有する日本が、その立場を踏まえた国連改革案を出していくことが重要であること等の意見が述べられた。

明石康参考人（公益財団法人国立京都国際会館理事長）からは、国連がその歴史において恒常的なプレゼンスを示しているものは少なくなく、同時に中立性や不偏性が一貫して認識されてきていることには注目すべきであること、経済力など相対的な力が低下する日本が安保理改革において追求すべきは、拒否権のない「準常任理事国」として安保理に存在して役割を果たすことであり、安保理での審議にできるだけ長く参加し、必要があれば交渉に参加できることが重要であること、常任理事国の数を増やすことは問題をかえって大きくすること等の意見が述べられた。

吉川元偉参考人（国際基督教大学特別招聘教授・元国際連合日本政府代表部特命全権大使・常駐代表）からは、日本に拒否権は不要であり、任期の長い「常在理事国」を追求すべきであること、ウクライナ問題の最大の問題は、常任理事国のロシアが意図的に重大な国際法違反を犯していることであり、他の常任理事国によって同様のことが繰り返されないためにも、ウクライナ戦争の終わり方は大きな問題であること、ウクライナ支援では、国連のみならず、G7やOECDなどの価値観を共有する国々で構成される国際機関やグループとの関係強化・拡大が重要な課題であること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、安保理改革に向けた方策、安保理が機能しない場合における総会の役割と権限強化の方向性、国連外交等をめぐる日本と米国との関係の在り方、インフォーマルな国連外交の場における発言力、国連関係機関における日本人職員増員をめぐる現状の評価と今後の方策、紛争の司法的解決の強化に向けた可能性、今後の日本と途上国との付き合い方、途上国の自主的で自立的な発展に貢献する援助の重要性、『国際連合』出版時とその後の思い、国際社会において日本の非戦の在り方が果たしてきた役割、今後の日本のウクライナ支援の在り方、今後の対中外交の在り方、核兵器の廃絶に向けた現実的な取組等について質疑が行われた。

（5）持続的な防衛基盤整備の在り方（2023（令和5）年4月26日）

戦後の日本は、日本国憲法第9条の下、専守防衛を基本的な方針とし、防衛費は1967年

以降、おおむね対GDP比1%以内で推移してきた。近年、中国の軍備増大や海洋進出の活発化、北朝鮮による度重なる弾道ミサイルの発射、ロシアによるウクライナ侵略など、周辺の安全保障環境を踏まえ、外交のみならず、防衛力整備が進められている。日本の防衛産業は、大手の元請企業（プライム）と何千社という規模の下請企業（ベンダー）で構成されているが、装備品の販路が自衛隊に限られる中での収益率の低さ、米国からの対外有償軍事援助（FMS）¹⁷による完成品の調達の増加に伴う国産開発の減少など、様々な事情により、近年、防衛事業から撤退する企業が相次いでいる。

2022年12月に改定された戦略三文書では、防衛費を5年間で総額43兆円に増額するほか、防衛産業において適正な利益を確保するための新たな利益率の算定方式の導入や、防衛装備品の海外移転の推進などの方針が示された。こうした方針を具体化するため、政府は第211回国会（2023年常会）に防衛費増額の財源を確保するための「我が国の防衛力の抜本的な強化等のために必要な財源の確保に関する特別措置法案」及び防衛産業を支援するための「防衛省が調達する装備品等の開発及び生産のための基盤の強化に関する法律案」を提出するとともに、防衛装備品の海外輸出の条件を定めた「防衛装備移転三原則」に関する運用指針の見直しに向けた協議も進めている。現在の運用指針では、救難、輸送、警戒、監視及び掃海に限り、安全保障面での協力関係がある国に装備品を輸出できることとなっているが、こうした条件の見直しは、次期戦闘機の国際共同開発や政府安全保障能力強化支援（OSA）¹⁸の創設などとも関連し、我が国の防衛基盤の維持にとどまらず、国際安全保障環境にも影響を与えるものである。

このような点等も踏まえ、調査会では3名の参考人から、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

ア 参考人の意見

宮川眞喜雄参考人（前内閣官房国家安全保障局国家安全保障参与・元マレーシア駐節特命全権大使）からは、ウクライナを侵略したロシアを中国が支援し、対立の時代が決定付けられたこと、我が国はハイブリッド戦争も想定した様々な国力の強化とともに、同志国等と連携して集団的自衛能力を強化する必要があること、防衛装備の国産化が重要な理由として、国内での開発・生産能力の喪失が招く他国による干渉や制約の回避などが挙げられること、防衛装備品・技術の国産・開発が進展しない理由として、装備品に対する研究開発費の低さや装備品輸出への大きな制約などがあること等の意見が述べられた。

森本敏参考人（拓殖大学顧問）からは、国にとって防衛産業は防衛力そのものであり、特にサプライチェーンの維持確保が重要であること、第211回国会提出の防衛産業基盤育成のための法案は画期的なものであり、防衛産業を活性化できるものにしていく努力が求められること、防衛装備移転三原則の運用指針の見直しにおいて、輸出可能な装備

¹⁷ 米国の武器輸出管理法などの下、米国の安全保障政策の一環として同盟諸国などに対して装備品を有償で提供するもの。

¹⁸ 開発途上国の経済社会開発を目的とする政府開発援助（ODA）とは別に、同志国の安全保障上のニーズに応え、資機材等の提供やインフラの整備等を行う、軍等が裨益者となる新たな無償による資金協力の枠組み。

品の対象拡大、日英伊で開発している次期戦闘機を第三国に移転可能とする枠組みなどを考える必要があること等の意見が述べられた。

西山淳一参考人（公益財団法人未来工学研究所研究参与）からは、防衛企業への支援項目として、前渡金の増額等による資金問題の解決、サイバーセキュリティーにおける政府による具体的な基準の設定などが挙げられること、支援に当たり防衛装備庁が積極的に主導してサプライチェーン調査を行う必要があること、防衛産業の再編を検討すること、相手国との友好関係強化のため武器輸出を行うべきであること、企業の研究開発のための商業化に向けた資金援助、施設支援等を行う必要があること等の意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員との間で、防衛装備移転三原則の運用指針見直しの在り方、防衛基盤整備における下請中小企業支援の在り方、日本の防衛産業がレピュテーションリスク¹⁹を解消するための方策、日本の防衛産業の育成に資する装備品の標準化の在り方、防衛産業におけるセキュリティークリアランス制度の確立の必要性、防衛産業の基盤維持に向けた諸課題、防衛費を5年間で総額43兆円に増額する政府方針に対する評価、安全保障を理由にした特許の非公開による弊害、日米同盟の変化と戦略三文書の妥当性等について質疑が行われた。

（6）21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～（委員間の意見交換）（2023（令和5）年5月17日）

中間報告書の取りまとめに向けて、これまでの調査を踏まえた委員間の意見交換が行われた。

委員からは、抑止力の強化と対話の必要性及び防衛力の強化に関する国民の理解を得るための政治の努力、国連に実効性を持たせるための改革案を議論し、働きかけていくことの重要性、非核兵器国の不信感を踏まえ、まず核兵器国がNPTへのコミットメントを強化する必要性、国民の命や暮らしを守り抜くための外交努力の必要性、アクティブサイバーディフェンスの能力・実施体制整備の必要性とサイバー安全保障基本法制定の提案、日本がTPNWに署名・批准する必要性、戦略三文書に基づいてミサイル配備等を進めるのではなく、外交に立ち戻ることの必要性、国連の様々な組織を活用しつつ、気候変動等の共通課題を通じて国際協調を追求することの重要性、国際社会の平和のための外交的な関与と安全保障や国民の生命・財産の保護という双方のテーマから議論を深める必要性、防衛装備品移転の前提としての第三国への技術流出を防止する環境づくりの必要性等について意見が述べられた。

3. 主要論点の整理

中間報告書では、5回の参考人質疑及び委員間の意見交換を踏まえ、主要論点の整理を

¹⁹ 企業に対するマイナスの評価・評判が広まることによる経営リスク

行った。紙幅の都合上、調査テーマとの関係性が強いものに絞って紹介する。

(1) 戦争防止と国際法・外交

ア ウクライナ戦争への対応

○外からの支援により反転攻勢できる体制をつくることは侵略の抑止となるが、国際法上の中立義務違反となる支援を可能にするための根拠として侵略国の認定が必要となる中、拒否権によって安保理が機能しない場合には、緊急特別総会を開催して侵略国の認定を行うよう加盟国に働きかけていくべきである、その際、ウクライナ支援により途上国支援が減るなどの不満を抑えることが求められ、日本は、旧ソ連の支援を受けていたり、食料・エネルギー高騰の影響で苦しんでいる途上国をしっかりと支援すると同時に、途上国に求める法の支配やデモクラシーを最大公約数のレベルまで下げるなどして賛同国を増やし、ロシアを孤立させる外交的努力を行うべきである旨の意見があった。

○ウクライナ支援に当たり、日本は復興支援や地雷除去などで貢献できるほか、ロシアによる他国の領土侵害を断固批判するとともに、湾岸戦争の歴史も想起し、ウクライナに対し経済支援にとどまらない支援も検討すべきである、また、国連のみならず、G7やOECDなど価値観を共有する国々で構成される国際機関やグループとの関係強化・拡大、ASEAN諸国との関係深化が重要な課題である旨の意見があった。

イ ロシアの戦争犯罪等に対する法的責任の追及

○国際秩序、法の支配の観点から、ロシアの戦争犯罪等の不処罰の回避は重要であるが、安保理常任理事国の侵略に対する法的責任の追及が困難である中、ICCは同規程に未加盟の国の戦争犯罪者でも処罰する可能性がある画期的な制度であり期待する旨の意見があった。

○予算削減圧力や政治的圧力にさらされているICCについては、財政的支援や政治的支持を行い強化するほか、ICC対象犯罪の普遍的管轄権を世界中で行使していくこと、また、日本も多くの欧米諸国が既に制定している国際犯罪等を行った個人に金融やビザに関する制裁を科す人権侵害制裁法を制定することが重要である旨の意見があった。

ウ 紛争リスクを低減するための外交手段

○外交的に紛争リスクを低減するには、コンタクト（接触）という信頼醸成措置が必要であり、定期的に面会する枠組みをつくり、常設機構化することにより、アポイントなしでの接触も可能となり、説明や意思疎通を通じて誤解が生じるリスクを下げることが期待できる、また、対立の火種を抱える国との外交では、協力案件に限定して取り組む仕組みを制度化することが重要である旨の意見があった。

○北朝鮮、中国、ロシアなどと軍事的な衝突に発展しないよう、日本がイニシアティブを取り、北太平洋地域の7か国（米国、カナダ、中国、日本、ロシア、韓国、北朝鮮）

が参加する、建設的な議題だけを議論し恒常的に機能する政府間レベルのフォーラムを段階的につくり、隔週に大使級での案件協議をすることが考えられる旨の意見があった。

そのほか、ロシアによる核の恫喝への対応、ウクライナ戦争の終わらせ方、平和と繁栄に向けた新たな国際秩序、平和に向けた市民、自治体等による自主外交、上海協力機構との関わり、対途上国外交、平和のための人権外交、人道的軍縮の取組といった論点について意見があった。

(2) 核軍縮・不拡散

ア 核兵器のない世界の実現

- 核兵器のない世界を実現するには、安全保障環境とともに、言説、論理、規範の構築が必要であるが、現在進行中の戦略的競争と、現在の核軍備管理・不拡散体制が冷戦期の二極構造を起源とする中で世界の多極化により協力が困難になり、核軍備管理の停滞、逆行が生じていることから、中期的には抑止とインセンティブを働かせ中国を取り込み、多極化等を織り込んだ新たな核軍備管理を模索しつつ、短期的には、核兵器不使用の継続に向けて、戦略対話を進め、危機管理や信頼醸成、透明性の向上を図るべきである旨の意見があった。
- 核抑止が成立するための前提条件が悪化しており、核抑止に依存しない安全保障政策の構築に向けたリスク低減のための提言として、①核兵器を絶対に使わないという国際規範の徹底、②核保有国間の対話による核戦略の相互理解の促進、③核の先制不使用などによる核兵器の役割の低減、④兵器転用可能な民生用分離プルトニウムの生産停止・在庫量削減、核廃絶に向けた提言として、⑤消極的安全保証の供与、⑥核軍縮と持続可能性の連携、⑦日本による国際核軍縮・不拡散体制の維持・強化に向けた「橋渡し」、以上七つを提言したい旨の意見があった。

イ NPT体制

- 191か国・地域が加盟するNPTは、戦後核秩序の根幹をなす国際安全保障の礎石であり、2022年8月の運用検討会議でも、最終文書の採択こそできなかったが、多くの国がロシアの行動を非難し、採択に向けて努力したことや、核兵器国と非核兵器国が一堂に会して議論する場であることから、NPT体制は重要である旨の意見があった。
- 核軍縮を進めるにはNPT体制を強化することが求められるが、米ロは核兵器を削減したもののなお大量に保有し、中国は積極的に増やすなど、前提である核軍縮と不拡散のグランドバーゲンができていないことが問題である、その一因ともなっている中国に対してもっと強く不当性を主張すべきである旨の意見があった。
- ロシアによる核使用の威嚇が核拡散の危険性を高めている中で、新たな核保有国の出現を阻止するためには、核保有が安全保障上望ましいと考える潜在的な核保有国への手当てが必要であり、NATOのような同盟や非核地帯への参加のほか、イランに対

しては、次善の策として核合意に基づく制裁解除の議論を進めること、北朝鮮に対しては、将来的な米朝交渉の再開のほか、中国に水面下で影響力を発揮してもらうことが考えられる旨の意見があった。

○NPTの求心力が弱まっている中、途上国にNPTにとどまるメリットを示すとともに、対立状況を解消し、TPNWグループも含め、NPTを共に支える姿勢を示していく必要があるほか、国連のイニシアティブの下、新たな枠組みの創設や既存の枠組みの改革も考えられる旨の意見があった。

○1995年のNPT無期限延長の際に宣言されている核兵器国による非核兵器国に対する消極的安全保証を法的拘束力を持たせる形でNPTプロセスに組み込むことを検討すべきである旨の意見があった。

ウ TPNW

○核兵器廃絶を目指すには安全保障と規範を両輪として進めていく必要がある中で、規範のみを先行させ、核抑止の概念を否定しているTPNWは日米安保とは両立せず、日本には同条約に加盟するという政策オプションはない、また、同条約の締約国会議は締約国のための会議であり、条約への参加の有無で善悪の色付けがされていることも踏まえ、オブザーバー参加もすべきではなく、議論はNPTなど別の場で行うべきである旨の意見があった。

○一方、核兵器廃絶を目標とするTPNWの重要性を感じているのであれば、趣旨に賛同し、署名に向けて努力する姿勢を示すべきであり、それが核軍縮に向けたリーダーシップにつながるほか、世界ではTPNWへの参加が広がっており、日本も同条約に署名・批准すべきである、また、締約国会議については、NPTより市民社会との対話の機会が多く、なぜ条約に参加できないのかも含め、「核の傘」に入る国にとって大事な意思表示の機会となるので、オブザーバー参加し、被爆者支援など条約に参加しなくても協力できる分野で協力していくべきである旨の意見もあった。

そのほか、安全確保のために核保有が必要との考えを正す方法、CTBT、FMCT、新START、核兵器システムへのサイバー攻撃、中国との軍備管理交渉等、アジアにおける非核化、緊張緩和に向けた日本の役割、日本の核保有、核共有の是非といった論点について意見があった。

(3) 核兵器以外の軍縮

ア MBT 普遍化に向けた取組と政策の一貫性

○日本政府は、MBTで確立した規範を守るため、ミャンマー軍政権やロシア政府の新たな使用を非難するとともに、MBTの普遍化に向けた取組を一貫したものにするため、MBTの締約国でありながら廃棄すべき地雷を大量に保有しているウクライナに対しては、地雷除去支援を継続しつつも、対人地雷使用疑惑の実態調査を促すとともに、使用に対して非難を行い、また、ミャンマーに関しては、大量に地雷を使用し民

間人に多大な被害を与えている軍の関係者を国内に受け入れて訓練することについて、政策の整合性、両立を高い精度で検討すべきである旨の意見があった。

イ CCMの普遍化への取組

○クラスター爆弾については、ロシア政府の支援を受けたシリア政府の使用による文民の被害が明らかになったことに加え、ウクライナ戦争ではロシア政府が使用したことを踏まえ、政府はCCMの普遍化と履行の促進に一層力を入れるべきであり、CCMに加盟していないウクライナに対しても使用を厳しく追及する姿勢を貫いてほしい旨の意見があった。

そのほか、対人地雷の人的軍縮ウォッシュ、クラスター爆弾製造企業に対するダイベスタメント、特定通常兵器に関する対応、LAWsへの対応といった論点について意見があった。

(4) 国連改革

ア 安保理改革案

○日本にとっては、安保理の審議にできるだけ長く参加し、必要があれば交渉に参加できることが重要であり、また、拒否権の使い道もないので、実現困難な常任理事国入りを目指し続けるより、拒否権のない「準常任理事国」（再選可能長期議席）を新設する改革を追求すべきである旨の意見があった。

○安保理改革を実現する上で、国連加盟国半数の97を超える100、そして憲章を改正するために必要な129という二つのボーダーが重要であり、改革案を出してみても賛成が100を超えれば可能性はあるので、適宜修正しつつ、129になるまで何度も続ければよい、しかし、準常任理事国の追求に転じる場合には、拒否権付きの常任理事国を徹底して追求しているインドと組むのは難しくなるため、G4の枠組みを見直すことになる旨の意見があった。

○拒否権の廃止は極めて困難だが、常任理事国2か国が反対しなければ拒否権を行使できない制度の創設については、中国がロシアと常に同一歩調であると言われるのを避けたい点を踏まえれば、取り組むに値する旨の意見があった。

イ 拒否権による安保理の機能不全への対応

○安保理が拒否権によって機能しない場合に総会を中心に物事を判断する仕組みや決議など、総会をより重視していくことが重要である、また、国連の外においても有志国による仕組みをつくり、安保理の拒否権を中心とする弊害をどう変えていくか考えるべきであるとの意見があった。

そのほか、安保理改革案の策定方法、安保理の運営に関する問題への対応、国連関係機関における日本人職員を増やすための方策といった論点について意見があった。

(5) 戦争防止と防衛力

ア 反撃能力の保有

- 日本が侵略されないためには、外交に加え、反撃能力を保有し、対日攻撃に伴う甚大な被害を認識させることが重要である、また、反撃能力の保有は、将来あり得る東アジアにおけるミサイル削減交渉を考えた場合にも重要である旨の意見があった。
- 反撃能力については、否定すべきではないものの、中国への抑止力としては後方において必要な防衛力整備が不可欠であり、優先順位に疑問があるほか、最新装備も含めた装備内容に関する十分な説明及び論議、米国との調整を行ってから保有すべきである、また、先制攻撃になる懸念だけでなく、反撃の遅れによる犠牲についても議論すべきである旨の意見があった。
- 一方、ロシアや中国のような核大国に最前線でミサイル配備によって対抗するのは軍事戦略として無意味であり、アジアで戦う姿勢を取るのではなく、各国と富を共有し、世界経済を牽引しながら、バランスの取れた政策を行うのが日本の利益になる旨の意見もあった。

イ 防衛費の増額方針の妥当性

- 防衛費を5年間で総額43兆円に増額する方針については、最適性や効率性に関する政府の説明が不足し、今後の日本の経済力、技術力、社会構造の高齢化等を踏まえれば度を超えており、社会の体力を奪いかねないとの懸念があるほか、必要な財源を増税で賄うことに対し国民から多くの反対の声が上がっている、また、どれだけ防衛費を増額しても中国には対抗できない中で、日本の防衛費増大が近隣諸国にとって脅威となり、これまで築いてきた経済関係や社会関係が揺らぐほか、中国や北朝鮮との軍備拡大の競争が続きかねないことが懸念されており、限られた予算配分の在り方の観点からも、防衛費増額の妥当性について、より広い平場での議論が必要である旨の意見があった。
- 一方、同じ東アジアの安全保障環境の中でも、韓国の国防予算は、人口一人当たりでは日本の倍以上であり、防衛費の増額については、近隣諸国の状況も踏まえ国民の安全を担保するのに必要なもので、度を超えるものではない旨の意見もあった。
- 増額方針について各国に丁寧な説明を行い、多くの国に理解してもらうべきであるほか、防衛費増額に係る負担をお願いする国民には、納得・理解が得られるよう説明すべきである旨の意見があった。

ウ 防衛装備品の移転の進め方

- 国にとって防衛産業は防衛力そのものであり、顧客が防衛省のみでの防衛産業の維持、繁栄は不可能である中で、防衛装備移転三原則は変更せず、その運用方針について、救難等5分野に目的を限定しているポジティブリスト方式を変更したり、火器や弾薬、警戒監視用レーダー、無人偵察機、対空ミサイル、地雷探知機等輸出可能な装備品を

拡大したりするなどの見直しを行って柔軟に決めていく方向性がよいのではないかと
の旨の意見があった。

○日本がある国の要請に応じて装備品や経費、経済支援を行い、同国が自身の保有する
殺傷兵器をウクライナに提供する「突き出し移転」や、現在日英伊で開発中の次期戦
闘機に関する第三国への移転を可能にする新たな枠組みを検討し、必要となる協定や
条約等を関係国と結んでいくことも考えていく必要がある、また、装備品フェアなど
における装備品展示について防衛費からも経費を分担する必要がある旨の意見があっ
た。

○一方、運用方針の見直しによって殺傷能力のある装備を海外に移転できるようになれ
ば、紛争を助長し、地域の緊張を高めるほか、平和国家としての信用を毀損すること
に加え、紛争地で活動する日本のNGOが狙われる等の懸念がある旨の意見があった。
これに対し、武器輸出をしなければ狙われないというものではない旨の意見もあつた。

そのほか、防衛力強化の必要性、日米同盟と反撃能力、東アジアにおける平和構築、日
本の安全保障政策の転換に関する国民的議論、防衛装備品の輸出促進のための取組、防衛
装備品移転における技術流出の防止、防衛装備品の研究開発を強化する取組、セキュリティー
クリアランス制度、防衛装備品の調達、防衛装備品の製造設備の保有形態、防衛産業の再
編、防衛基盤整備における下請中小企業支援の在り方、防衛産業のレピュテーションリス
ク、防衛装備品の標準化、宇宙・サイバー領域での安全保障、デュアルユースが進む中で
の安全保障に影響する特許の非公開制度といった論点について意見があった。

4. おわりに

2022年2月に始まったロシアによるウクライナ侵略、東・南シナ海をめぐる中国と周辺
諸国との緊張の高まり、北朝鮮により繰り返されるミサイル発射など、価値観や政治体制
等を異にする国家間の対立が顕在化し、また、グローバル・サウスと呼ばれる新興・途上
国の存在感が高まる中で極めて複雑な時代に入り、既存の国際秩序は大きく揺らいでいる。

こうした中、今日的な戦争と平和の問題を解決するには、政治、経済、軍事など様々な
側面において、二国間、同志国間、多国間の枠組みを組み合わせた重層的な対応が必要に
なると考えられる。本中間報告の論点整理も踏まえつつ、2年目以降の調査において引き
続き、戦争を防止し、平和を維持するための問題解決力や、国際秩序の在り方について、
様々な角度から調査を進め、議論を深めていくことが期待される。

(あんどう のりゆき)