

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 2 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	藤生 将治 / 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	468 号
刊行日	2024-7-25
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20240725.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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

外交・安全保障に関する調査会2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 —

藤生 将治

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 調査の概要
 - (1) LAWS（自律型致死兵器システム）に関する国際的なルール作り及び対人地雷禁止条約の履行確保に係る取組と課題（2024年2月7日）
 - (2) 武力紛争等と人道主義の実践・再構築に向けた取組と課題（2024年2月14日）
 - (3) FMCT（核兵器用核分裂性物質生産禁止条約）の交渉開始への取組と課題（2024年2月21日）
 - (4) 気候変動や武力紛争等の影響を踏まえた国際的な食料・エネルギー安全保障及び人間の安全保障の確保等に向けた取組と課題（2024年4月17日）
 - (5) 気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響への対策と取組の在り方（2024年5月15日）
 - (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）（2024年5月22日）
3. 主要論点の整理
 - (1) LAWSや対人地雷禁止条約等の通常兵器に関する軍縮・不拡散
 - (2) FMCT等の核軍縮・不拡散
 - (3) 人道主義
 - (4) 食料・エネルギー安全保障と人間の安全保障
 - (5) 海面上昇と海洋法秩序
4. おわりに

1. はじめに

参議院外交・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年10月3日に設置された¹。

¹ 参議院における調査会制度の詳細については、参議院「参議院の調査会」参照。〈<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/about.html#C01>〉（以下、最終アクセスは全て2024年7月1日）

その後、調査会は、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、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・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、調査を行った²。

2年目の調査では、調査会は、「LAW S（自律型致死兵器システム）に関する国際的なルール作り及び対人地雷禁止条約の履行確保に係る取組と課題」、「武力紛争等と人道主義の実践・再構築に向けた取組と課題」、「FMCT（核兵器用核分裂性物質生産禁止条約）の交渉開始への取組と課題」、「気候変動や武力紛争等の影響を踏まえた国際的な食料・エネルギー安全保障及び人間の安全保障の確保等に向けた取組と課題」及び「気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響への対策と取組の在り方」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、中間報告の取りまとめに向けて、そ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、2024年6月5日、調査会は、主要論点の整理を含む調査報告書（中間報告）³を取りまとめて議長に提出し、同月7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。

以下、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）LAW S（自律型致死兵器システム）に関する国際的なルール作り及び対人地雷禁止条約の履行確保に係る取組と課題（2024年2月7日）

国際的な軍縮・不拡散体制の中で、通常兵器⁴については、非人道的な通常兵器を規制する特定通常兵器使用禁止制限条約⁵（CCW：Convention on Certain Conventional Weapons）、対人地雷の使用・貯蔵・生産・移譲等の全面的な禁止等を定めている対人地雷禁止条約⁶、クラスター弾の使用・生産等の禁止等を定めたクラスター弾に関する条約⁷等の多国間の枠組みを通じた取組が行われている。通常兵器は実際の紛争で幅広く使用され、文民の死傷にもつながり得ることから、人道的な観点からも、その規制の在り方や実効性の確保等が課題となっている。

その中でも、AI等の新興技術の急速な進歩を背景に、人間が関与せず自律的にAIが目標を設定し攻撃する自律型致死兵器システム（LAW S：Lethal Autonomous Weapons

² 1年目の調査の概要については、安藤範行「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－」『立法と調査』No.459（2023.8）参照。<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2023pdf/20230802003.pdf>

³ 報告書全文については、参議院ウェブサイト参照。<<https://www.sangiin.go.jp/japanese/chousakai/houkou/dai13ki/gaikou2024.pdf>>

⁴ 戦車や軍艦、大砲、地雷やけん銃を始めとする小型武器等の大量破壊兵器以外の兵器。

⁵ CCWの概要については、外務省「特定通常兵器使用禁止制限条約の概要」参照。<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/ccw/ccw.html>>

⁶ 対人地雷禁止条約の概要については、外務省「地雷問題・対人地雷禁止条約（オタワ条約）の概要」参照。<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/arms/mine/genjo.html>>

⁷ クラスター弾に関する条約の概要については、外務省軍縮会議日本政府代表部「クラスター弾に関する条約」参照。<https://www.disarm.emb-japan.go.jp/itpr_ja/11_000001_00398.html>

Systems) について、いかに国際人道法の遵守を確保するかが論点となっている。L A W S の定義や規制等の在り方については、C C W の枠組みの下、2017年から政府専門家会合(G G E) が開催され、2019年の締約国会議では11項目から成るL A W Sに関する指針⁸が採択された。その後、2023年5月には、国際人道法の遵守の観点からのL A W Sの禁止・制限の考え方等を記載したG G E報告書⁹が採択された。また、同年11月の締約国会議では、2024～2026年にG G Eが更なる検討を行い、作業の結果を2026年の第7回運用検討会議に報告することが合意された¹⁰。さらに、C C Wの枠組み以外でも、同年12月の国連総会において、国連事務総長にL A W Sに関する報告書を求める決議が採択された¹¹。

また、対人地雷禁止条約について、日本は、1998年の同条約締結以来、被害国における地雷対策支援の強化等を始めとする包括的な取組を進めてきた。そうした中で、日本が地雷対策支援等において多大な貢献を果たしたカンボジアが、2024年に開催される同条約運用検討会議の議長を務め、2025年には日本が同条約第22回締約国会議の議長を務めることが、2023年の締約国会議で決定された¹²。非戦闘員である一般市民に対して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をめぐっては、ロシアによるウクライナ侵略での使用のほか、同条約の非締約国による当該国内での使用などの問題があり、同条約の普遍性や実効性の強化等が課題となっている。

このような点等も踏まえ、調査会は、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

小笠原一郎参考人（前軍縮会議日本政府代表部特命全権大使）からは、L A W S と対人地雷禁止条約の議論が行われてきた国際環境等の相違、L A W S をめぐる議論の状況と日本の具体的な取組、L A W S の規制推進派と規制慎重派に分かれる各国の立ち位置、L A W S に関する議論が進捗しない理由、対人地雷禁止条約に関する日本の取組の成果等について、意見が述べられた。

岩本誠吾参考人（京都産業大学法学部客員教授・世界問題研究所長）からは、A I の軍事利用と国際法の関係、C C WでのL A W Sの議論で指針以外に具体的な成果がない原因、今後のL A W S規制のために教訓となる事例としての対人地雷規制とクラスター

⁸ “Guiding Principles affirmed by the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons System,” CCW/MSP/2019/9, Annex III (13 December 2019) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=CCW/MSP/2019/9&Lang=E>>

⁹ “Report of the 2023 session of the Group of Governmental Experts on Emerging Technologies in the Area of Lethal Autonomous Weapons Systems,” CCW/GGE.1/2023/CRP.2(6 May 2023) <[https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_\(2023\)/CCW-GGE.1-2023-2_English.pdf](https://docs-library.unoda.org/Convention_on_Certain_Conventional_Weapons_Group_of_Governmental_Experts_on_Lethal_Autonomous_Weapons_Systems_(2023)/CCW-GGE.1-2023-2_English.pdf)>

¹⁰ 外務省「特定通常兵器使用禁止制限条約（C C W）2023年締約国会議の開催」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ca/page22_004194.html>

¹¹ A/RES/78/241(22 December 2023) <<https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/RES/78/241&Lang=E>>

¹² 外務省軍縮会議日本政府代表部「2025年対人地雷禁止条約第22回締約国会議における我が国の議長職選出」<https://www.disarm.emb-japan.go.jp/itpr_ja/11-000001_00481.html>, APLC/MSP.21/2023/18(23 November 2023), para. 59-60. <https://www.apminebanconvention.org/fileadmin/_APMBC-DOCUMENTS/Meetings/2023/21MSP-Final-Report-Advance-Copy-en.pdf>

弾規制、L A W S 規制に係る国連総会の動向、C C W でのL A W S 規制における日本の役割、対人地雷禁止条約等における非対称性の問題等について、意見が述べられた。

清水俊弘参考人（地雷廃絶日本キャンペーン代表理事）からは、対人地雷禁止条約の現状とウクライナによる使用疑惑を調査する必要性、地雷対策支援において地雷除去支援と被害者支援のバランスを見直し、被害者支援の総額を増やしていく必要性、第5回運用検討会議において日本が果たすべき役割、対人地雷禁止条約のオブザーバー参加をミャンマーに呼びかける必要性、クラスター弾に関する条約の現状とクラスター弾製造企業に対する投融資を禁止する必要性等について、意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員により、A I の軍事利用の現状と規制の在り方、L A W S の定義と今後の議論の在り方、L A W S や対人地雷に対応していくための日本の役割、市民社会の役割や活動の現状、進化したA I を人間がコントロールできなくなる可能性、対人地雷禁止条約等の非対称性の問題、L A W S 規制に関する中国の立ち位置、クラスター弾製造企業への投融資をめぐる問題、日本の外交・安全保障政策の在り方、国連改革の在り方等について、質疑が行われた。

（2）武力紛争等と人道主義の実践・再構築に向けた取組と課題（2024年2月14日）

国家間の対立や気候変動などの様々な要因から、今日の国際社会においても、依然として、地域あるいは国内における武力紛争が数多く生じており、かつ長期化している状況にある。それに伴って、難民や避難民の発生、さらに紛争下における民間人の殺害や女性・児童に対する暴力を始めとする人道問題も生じている。特に、2022年に発生したロシアによるウクライナ侵略、そして2023年10月に発生したハマス等によるテロ攻撃以降のイスラエル・パレスチナ情勢の中で、とりわけガザ地区では、極めて深刻な人道危機が生じており、日本を含め、国際社会には喫緊の対応が求められている。

人道危機が長期化・多様化する中で、日本は、紛争及び人道危機への対応として、平時から中長期的な観点に立った強靱な国づくりや社会安定化といった平和の持続のための支援を行う人道・開発・平和の連携（H D P ネクサス）の考え方を重視している¹³。2023年6月に改定された開発協力大綱においても、H D P ネクサスに留意しつつ、切れ目のない平和構築支援を行うとの方針が示されており¹⁴、国際社会と連携しながら、人道支援、貧困削減・経済開発支援、平和構築や紛争再発予防の支援に向けた取組を進めている。

そうした紛争及び人道危機への対応のうち、特に人道支援では、赤十字国際委員会（I C R C）や国境なき医師団（M S F）を始めとした、関連する国際機関やN G O 等の活動を通じた人道主義の実践、人間の尊厳の確保に向けた取組が、重要な役割を果たしている。そして、それらの活動を担保するとともに、人道危機の状況を改善若しくは予防していく

¹³ 外務省「公開シンポジウム『危機予防と平和構築～人道・開発・平和の連携（H D P ネクサス）と女性・平和・安全保障（W P S）の強化に向けて～』上川外務大臣による開会挨拶」（2024. 4. 4）等参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100650089.pdf>〉

¹⁴ 開発協力大綱（2023年6月9日閣議決定）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>〉6頁

ためには、ジュネーブ諸条約を中心とした、武力紛争の犠牲者の保護を目的とする国際人道法の遵守が必要不可欠であり、その確保が課題となっている。

このような点等も踏まえ、調査会は、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

榛澤祥子参考人（赤十字国際委員会（ICRC）駐日代表）からは、ICRCが公平、中立、独立した人道支援組織であることの意味及び重要性、国際人道法の役割、紛争の長期化・都市化や複合的な人道危機、人道原則を理解してもらうことの難しさといった人道支援が直面する危機や課題、国際人道法と人道原則についての理解促進や人道支援に対するODAを通じた支援の継続・拡充などの日本が果たすべき役割等について、意見が述べられた。

村田慎二郎参考人（国境なき医師団日本事務局長）からは、MSFの成り立ち、その主な活動である緊急医療・人道援助及び現場で目撃した人道危機を世界に発信する証言活動、国際人道法における医療保護の原則を踏まえた医療・人道援助の提供や紛争当事者との対話を通じた理解獲得の重要性、医療への攻撃と各国の対テロ政策による人道援助活動の制限といった紛争下の活動で直面する問題等について、意見が述べられた。

松井芳郎参考人（名古屋大学名誉教授）からは、国際法における戦争に訴えることの規制（Jus ad bellum）と戦争の行い方の規制（Jus in bello）という二つの局面での武力の規制、伝統的国際法から現代国際法への構造転換と武力不行使原則の確立、同原則の限界と実効性担保等の課題、戦争法から国際人道法への発展と国際人道法の平等適用、内容の更なる拡充及び履行確保などの国際人道法の課題等について、意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員により、ガザ情勢をめぐる国際法上の評価と日本政府の対応、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）への資金拠出の停止をめぐる対応、ウクライナ情勢及びガザ情勢を踏まえた日本政府への要望、人道支援を担う機関をめぐる課題、人道支援と開発協力の連携、武力紛争をめぐる国際法と国際機関の機能等、日本の安全保障政策に関する課題等について、質疑が行われた。

（3）FMCT（核兵器用核分裂性物質生産禁止条約）の交渉開始への取組と課題（2024年2月21日）

核軍縮・不拡散に係る取組のうち、核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）は、核兵器の原料となる核分裂性物質（高濃縮ウラン、プルトニウム等）の生産を禁止して、核兵器の量をこれ以上増やさないことを目的とした条約であり、多国間の枠組みの一つである。FMCTは、1993年にクリントン米国大統領（当時）により条約交渉が提案され、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、パキスタンの反対等により、いまだ交渉が開始されていない状況が続いている¹⁵。

¹⁵ FMCTの概要・経緯等については、外務省「核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（カットオフ条約：FMCT）の概要」参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/fmct/gaiyo.html>〉

一方、FMCT以外の多国間の枠組みでは、第一に、核兵器不拡散条約（NPT）は、米国、ロシア、英国、フランス、中国の5か国を「核兵器国」と定め、核兵器国以外の「非核兵器国」への核兵器の拡散を防止するとともに、締約国が誠実に核軍縮交渉を行うことを定めている。NPTは、核軍縮・不拡散体制の礎石として位置付けられ、191の国・地域が締約国となっている普遍的な条約であるが、核不拡散の不平等性やその前提となる核軍縮への取組に対する非核兵器国の不満などから、締約国間での合意形成が困難な状況になっている¹⁶。第二に、包括的核実験禁止条約（CTBT）は、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ものである。CTBTの発効には発効要件国44か国全ての批准が必要である中で、一部の発効要件国の批准の見通しは立っておらず、依然として未発効となっているものの、CTBTに基づく国際監視制度のための監視・観測施設は既に約9割が整備されている¹⁷。第三に、核兵器禁止条約（TPNW）は、核兵器の保有や使用などの法的禁止を定めるものであり、「核兵器のない世界」の実現に向けて、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¹⁸。TPNWは、有志国や市民社会が主導し、2021年に発効したが、日本を含め、核兵器国やその同盟国等はTPNWには参加しておらず、核兵器の安全保障上の役割をめぐって、締約国との間には意見の相違が見られる状況となっている。

また、米ソ（露）二国間の枠組みでは、中距離核戦力（INF）全廃条約が、条約違反をめぐる米露の対立や中国のミサイル開発に対する米国の懸念から、2019年に失効した。現在、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）が、米露間に残る唯一の核軍縮条約であるが、2023年2月にロシアはその履行停止を発表しており、有効期限が2026年に迫る中、今後の在り方について不透明な状況にある。

ロシアによるウクライナ侵略や核兵器による威嚇、北朝鮮による核・ミサイル開発など、核軍縮・不拡散を取り巻く国際情勢が一層厳しさを増している中、2023年5月に開催されたG7広島サミットでは、「核兵器のない世界」の実現に向けたコミットメントが表明されるとともに¹⁹、核軍縮に関するG7初の首脳独立文書として発出された「核軍縮に関するG7首脳広島ビジョン」では、FMCTへの政治的関心を再び集めることが要請された²⁰。そして、同年9月には我が国とフィリピン、オーストラリアとの共催によるFMCTハイレベル記念行事が開催された²¹。さらに、我が国が提出し、同年12月に国連総会で採択された核兵器廃絶決議においても、FMCT及び透明性の向上に関する具体的な措置の実施を国

¹⁶ NPTの概要・経緯等については、外務省「核兵器不拡散条約（NPT）の概要」参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/npt/gaiyo.html>〉

¹⁷ CTBTの概要・経緯等については、外務省「包括的核実験禁止条約（CTBT：Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty）」参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaku/ctbt/gaiyo.html>〉

¹⁸ TPNWの概要については、外務省「核兵器禁止条約」参照。〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ac_d/page23_002807.html〉

¹⁹ 「G7広島首脳コミュニケ（2023年5月20日）」（仮訳）パラ5〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/hiroshima23/documents/pdf/Leaders_Communique_01_jp.pdf?v20231006〉

²⁰ 「核軍縮に関するG7首脳広島ビジョン（2023年5月19日）」（仮訳）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/hiroshima23/documents/pdf/230520-01_g7_jp.pdf?v20231006〉

²¹ 外務省「岸田内閣総理大臣による核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）ハイレベル記念行事への出席」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ac_d/page4_005999.html〉

際社会に呼びかけることに焦点が当てられた²²。

このような点等も踏まえ、調査会は、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

秋山信将参考人（一橋大学大学院法学研究科教授）からは、核兵器用核分裂性物質の獲得を規制することの意義、規制の対象や用語の定義、検証の在り方といったFMC Tにおける主な争点、FMC T交渉開始が困難な理由、核兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの普遍化や核兵器国の透明性の向上等の日本が当面取り組むべき事項等について、意見が述べられた。

阿部達也参考人（青山学院大学国際政治経済学部教授）からは、条約という法的拘束力のある措置であるFMC T構想の意義、規制の対象範囲をめぐる各国の対立、パキスタンによる交渉開始の反対とジュネーブ軍縮会議の意思決定手続の在り方、FMC T交渉が困難な状況を踏まえ暫定的代替アプローチとして非拘束的措置を追求する必要性等について、意見が述べられた。

川崎哲参考人（ピースボート共同代表）からは、核兵器を規制・禁止する取組におけるFMC Tの位置付けと普遍的な規制を行う必要性、TPNWが発効している中でのFMC Tの意義、核兵器に転用可能な核分裂性物質の管理及び透明性強化の必要性、FMC T制定過程における核保有国の関与の意義、核軍縮関連諸条約間での相互補完の重要性、日本のTPNW参加の必要性等について、意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員により、核分裂性物質の現状と規制の在り方、FMC Tを議論すべき場、FMC Tを条約化する課題と暫定的代替アプローチ、TPNWなど核軍縮関連諸条約とFMC Tとの関係性、FMC Tを推進するための方策、FMC T推進に向けた日本の取組及び課題、日本が大量に保有する非軍用核分裂性物質への対応の在り方、TPNWへの日本の対応、核軍縮・不拡散外交の在り方、国際機関による平和維持を可能とするために必要な取組と日本の役割等について、質疑が行われた。

（4）気候変動や武力紛争等の影響を踏まえた国際的な食料・エネルギー安全保障及び人間の安全保障の確保等に向けた取組と課題（2024年4月17日）

人々の生存と暮らし、経済活動等を支える食料やエネルギーの安定的な確保は、各国にとって極めて重要な安全保障上の課題となっており、その実現には、各国独自の取組のほか、国際的な取組が不可欠となっている。そうした中、人間の安全保障の観点も含め、気候変動や武力紛争等は、こうした取組に大きな影響を及ぼしている。

近年、気候変動による影響が懸念される大規模な自然災害の激甚化・頻発化は、被害を受ける人々の生存や尊厳を損ない、温暖化による食料生産への影響とも相まって人間の安全保障を脅かすとともに、いわゆる気候難民を発生させ、地域の不安定化ももたらしてお

²² 外務省「我が国核兵器廃絶決議案の国連総会本会議での採択」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00047.html〉

り、それらへの対応が課題となっている。さらに、気候変動に対応するためのGXの進展による産油地域の重要度への影響や、融氷により北極海が航行可能となることなど、これまで国際的な安全保障を考えてきた前提が変化した場合の対応も課題となっている。このように、気候変動による影響は、環境のみならず、戦争と平和に関する諸問題に深く関わるものとなっている。

武力紛争との関係では、ロシアによるウクライナ侵略は、ウクライナとロシアが小麦等の主要な食料生産地であり、また、ロシアが主要な産油国であることを背景に、世界的にサプライチェーンの混乱や食料・エネルギー価格の高騰等が問題となった。さらに、2023年10月に発生したハマス等によるテロ攻撃以降のイスラエル・パレスチナ情勢を受けて、紅海などアラビア半島周辺海域を航行する民間船舶に対するホーシー派による攻撃が相次ぎ、海上交通にも大きな影響が生じている。

こうした気候変動や武力紛争等の影響は、先進国のみならず、防災を含む各種社会インフラや食料生産・エネルギー供給体制等が脆弱である開発途上国に大きく及んでおり、今日の国際社会において大きな危機をもたらしている。

このような点等も踏まえ、調査会は、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

亀山康子参考人（東京大学大学院新領域創成科学研究科教授）からは、気候変動に対する緩和策・適応策・「損害と損失（ロス&ダメージ）」という三つの対策、気候変動と安全保障の関係、気候変動の現状と今後の影響、安全保障の文脈における気候変動の議論等について、意見が述べられた。

秋元一峰参考人（公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所特別研究員）からは、人類の歴史と安全保障の原点としての気候安全保障、気候安全保障の概念・類型と具体的な影響に対する国家の対応策、北極海融氷によるシーレーンの変化と安全保障への影響、気候変動が自衛隊と在日米軍の防衛装備や基地機能に与える影響等について、意見が述べられた。

ハジアリッチ秀子参考人（国連開発計画（UNDP）駐日代表）からは、人間の安全保障の理念、紛争や気候変動が食料・エネルギー安全保障に及ぼす影響、紛争や気候変動についてのUNDPの取組、日本とUNDPの更なる連携強化の必要性等について、意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員により、気候変動の現状と課題、紛争等と気候危機の関係、気候変動をめぐる日本の課題、気候変動が食料・エネルギー安全保障に及ぼす影響と課題、人間の安全保障の確保等に向けた取組等について、質疑が行われた。

（5）気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響への対策と取組の在り方（2024年5月15日）

気候変動による影響の中で、海面上昇に関しては、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）第6次評価報告書第1作業部会報告書（2021）において、1995～2014年の世界平

均海面水位と比べて、2081～2100年の水位は数十センチメートルから1メートル程度上昇するとともに、2100年以降も海面水位の上昇が継続するとの予測が示されている²³。

そうした海面上昇は、海岸線の陸側への後退等をもたらし得るものであり、日本や太平洋島嶼国を始めとする海洋に囲まれた国家を中心に、領海や排他的経済水域（EEZ）等の外縁が変わることによる深刻な影響を生じさせ、海洋秩序の安定性を損ねるのみならず、国際秩序における新たな不安定化や国際紛争の原因にもなり得るものである。

1982年に国連で採択され、海洋活動に関する国際法上の権利義務を包括的に規定した国連海洋法条約（UNCLOS）は、法の支配に基づく海洋秩序の根幹を成している²⁴。しかし、海洋をめぐる課題が気候変動等の影響により多様化している中で、同条約の起草時には想定されていなかった課題も生じている。海面上昇への対応についても、同条約では明示的な規定は置かれておらず、国際場裏において、法的安定性を重視する観点から、既存の基線や海域を更新しないことが認められるかどうかについて議論が行われている。特に、国連国際法委員会（ILC）では、2019年に国際法に関する海面上昇を扱うことを決定し、研究部会が立ち上げられた²⁵。同部会は、2020年には主に海面上昇が基線及び海域の限界線に与え得る法的影響等に言及した第一論点ペーパー²⁶を作成するとともに、2023年には基線・海域を更新しないことに反対を表明した国はない旨等を指摘した追加ペーパー²⁷を提出し、2025年に最終報告書をまとめるべく、議論を行っている²⁸。

この海面上昇に対する法的対応について、日本は、2023年2月の太平洋諸島フォーラム代表団と外務大臣との会談において、気候変動による海面上昇によって海岸線が後退したとしても、UNCLOSに従って設定された既存の基線の維持は許容されるとの立場を表明し、同年9月の国連総会一般討論演説においても同様の立場を表明するなど、二国間及び多国間の様々な機会を捉えて発信し、働きかけを進めている²⁹。

このような点等も踏まえ、調査会は、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

原田尚美参考人（東京大学大気海洋研究所教授）からは、北極及び南極の海氷の現状、

²³ 気象庁「IPCC AR6 WG1報告書 政策決定者向け要約（SPM）暫定訳」〈https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/ar6/IPCC_AR6_WGI_SPM_JP.pdf〉

²⁴ UNCLOSの概要等については、外務省「海洋の国際法秩序と国連海洋法条約」参照。〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaiyo/law.html>〉

²⁵ “Report of the International Law Commission (Seventy-first session),” A/74/10, paras.265-267. 〈<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g19/243/93/pdf/g1924393.pdf?token=R2RZrN4An8c0NXgT3C&fe=true>〉

²⁶ “First issues paper by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law,” A/CN.4/740(28 February 2020) 〈<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/053/91/pdf/n2005391.pdf?token=IoliVGjAsC8g4LBEMa&fe=true>〉

²⁷ “Additional paper to the first issues paper (2020), by Bogdan Aurescu and Nilüfer Oral, Co-Chairs of the Study Group on sea-level rise in relation to international law,” A/CN.4/761(13 February 2023) 〈<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/044/38/pdf/n2304438.pdf?token=TCXAeIz5dSPRpEDRa8&fe=true>〉

²⁸ ILCにおける議論の概要については、ILC, “Sea-level rise in relation to international law.” 参照。〈https://legal.un.org/ilc/summaries/8_9.shtml〉

²⁹ 外務省『外交青書（2024年版）』241頁

南極における氷床の融解が海面水位上昇に及ぼす影響、気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響、日本周辺の海域における海洋熱波の状況とその影響、気候変動の影響に対応するための七つの重点戦略等について、意見が述べられた。

本田悠介参考人（神戸大学大学院海事科学研究科准教授）からは、日本の領海基線をめぐる現状、海面上昇が基線に与える法的影響とその法的解釈をめぐる国際的な議論、基線の固定説をめぐる主張・実行とその問題点、海面上昇に対する今後の法的な対応の在り方等について、意見が述べられた。

塩澤英之参考人（公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所太平洋島嶼国チーム主任研究員）からは、太平洋島嶼国の多様性・地域枠組み、海面上昇が太平洋島嶼国に与える影響、各国際機関の基線維持に関する見解と太平洋島嶼国の対応、太平洋島嶼国において基線の不確実性がもたらす安全保障上の懸念と我が国との間での連携・協力の在り方等について、意見が述べられた。

イ 主な質疑

上記意見を踏まえ、委員により、基線の不確実性に伴う懸念とUNCLOSを実質的に改正する方法、気候変動の将来予測、国際社会で日本に求められる役割、気候変動に対応するための取組、科学技術研究と海洋人材育成に必要な予算・取組、地球温暖化が進む中での南極の状況、南極の調査研究の意義、気候変動が太平洋島嶼国に与える影響、太平洋島嶼国との連携・協力等について、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）（2024年5月22日）

中間報告書の取りまとめに向けて、そ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、FMC T交渉開始に向けた核保有国に対する透明性の確保と生産モラトリアムの継続・宣言を促す取組の積極的な働きかけの必要性、ガザ地区でのイスラエルの軍事行動が国際人道法違反であるとの判断を避ける日本政府の姿勢の在り方、国際機関や人道支援団体等の邦人職員を増やすための環境整備の必要性、進化していくAIを人間がコントロールしていくことの困難性、クラスター弾製造企業への投融資について年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が適切な対応をとる必要性、ガザでの停戦に向けて日本が世界の国々と力を合わせて努力を尽くすことの必要性、各参考人が提言したような日本国憲法の平和主義に沿った平和及び国際人道法実現のための取組の必要性、環境や戦争等の問題について国連に意見を集約し、日本が国連の中で提言していく必要性、LAW Sについて日本がG7・アジアの一員として国際的なルール作りを主導していくことの重要性等について、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、主要論点の整理を行った。そのうち、特に調査テーマと関連した主な論点は以下のとおりである。

(1) LAWSや対人地雷禁止条約等の通常兵器に関する軍縮・不拡散

ア LAWS規制の在り方と日本の役割

○LAWS規制の目的は軍事大国の法規制であり、そのための法的受皿を準備することが最重要課題となることから、法規制レベルは低いとしても、まずはソフトローからハードローへと議論を進めるべきである、また、CCW枠外で軍縮条約をつくった場合、軍事大国が加わらず、軍事大国を規制する条約がなくなることから、まずはCCW枠内で軍事大国が受入れ可能な条文案を作成する作業を詰めて人道法条約をつくった上で、軍縮条約につなげるべきである旨の意見があった。

○生成AIの広がりに見られるように、LAWSに関わる分野の技術進歩が非常に速く、これまでの延長線上での議論で意味ある成果を出せるのかという懸念が広く共有されており、ハードローの作成が間に合わないのであれば、まずはソフトローで現場を規律していく必要がある、また、包括的なAI規制やAIの軍事利用規制の動向を整理する必要がある旨の意見があった。

○CCW枠内でLAWS規制を進めるに当たり、日本は、対人殺傷用・対物殺傷用の区別や人道法・軍縮法の区別を整理して議論し、軍事大国も同意する人道法の枠内で議論を整理すること、中露を含む政治宣言などのソフトローの合意形成に注力すること、自律兵器の合法的使用に向けた具体的な条件設定という詰めの作業における議論をリードすること等を通じて、重要な役割を果たし得る旨の意見があった。

イ 対人地雷禁止条約の履行確保に係る取組と課題、対人地雷禁止条約等の非対称性の問題

○ロシアによるウクライナ侵略における、対人地雷禁止条約の締約国であるウクライナによる対人地雷の使用疑惑について、いかなる理由があってもその使用は条約違反になることから、ウクライナに報告と調査を求めるとともに、同国に対する地雷除去等の支援も踏まえてウクライナに進言すべきである、もしウクライナによる使用を認めた場合、条約の規範力の弱体化につながることから、締約国には対人地雷の使用について自制を促しつつ、対人地雷を使用している国に対して締約国が一丸となって声を上げていくべきである旨の意見があった。

○ロシア・ウクライナ戦争での対人地雷の保有・使用について、対人地雷禁止条約の非加盟国であるロシアと加盟国であるウクライナとの間では、ウクライナのみ条約違反になるという非対称性が存在しており、加盟国が不利な立場を回避するために条約を脱退することがないよう、核軍縮のように、対人地雷禁止条約やクラスター弾に関する条約においても、非加盟国に加盟国に対する不使用を約束させる消極的安全保証を検討することが必要である旨の意見があった。

○地雷対策支援額の大部分が地雷除去や探査等の対策に振り向けられており、被害者支援額は全体の5%に限られていること、かつ支援額の多くが一部の国に対する支援に限られていることから、地雷対策と被害者支援のバランスや地域配分のバランスの見直しが必要である旨の意見があった。

ウ クラスター弾に関する条約に係る取組と課題

○クラスター弾に関する条約第1条から、クラスター弾製造企業への投融資は禁止されるべき行為と考えられ、日本の民間金融機関でもそれら企業への投融資を行わないとの指針を2017年に出している一方、G P I Fはいまだにそうした指針を示しておらず、米国のクラスター弾製造企業の株式を保有しており、一定の制約を考えるべきである旨の意見があった。

(2) FMCT等の核軍縮・不拡散

ア FMCTの意義

○FMCTには条約であることに内在する様々な課題があるものの、①無差別、多数国間、実効的に検証可能な条約というコンセプトは広く受け入れられている、②条約が法的拘束力を持つことの意味が各国で理解されている、③複雑な対立点は交渉によって解決されていくもの、という理由から条約方式を追求する必要性があり、そのため、条約に後ろ向きな国の懸念を解消させる努力が重要である旨の意見があった。

○核兵器開発や生産を全面的に禁止するTPNWが既に発効している中でFMCTをつくる意義として、①核分裂性物質に焦点を当てて、技術的な検証を含む精緻な禁止と規制を行うこと、②TPNWには1か国も加わっていない核保有国が加わる可能性があることが考えられる旨の意見があった。

○核軍縮において、NPT、CTBT、TPNWは相互補完的な関係にあり、FMCTを通じて核分裂性物質に対する国際的な管理を強化し、検証制度を整備することは、NPTやTPNWの実効性を高める上でも有益である旨の意見があった。

イ FMCTの交渉開始に向けた課題や取組

○核兵器に関する格差が固定される形ではFMCT交渉が進まないと思われるので、交渉を進めるために、既存の貯蔵分も規制の対象に含める必要がある旨の意見があった。

○条約化を目指すのであれば、ジュネーブ軍縮会議以外の交渉の場を検討していくことも考える必要がある旨の意見があった。

○核兵器用核分裂性物質の生産禁止を国際社会のコンセンサスを得て推進するのが困難な中で、FMCTについては、多国間の軍縮のアーキテクチャーを考えながら、フォーマルな条約やインフォーマルな措置を組み合わせ、より多くの合意を追求していく大きなパッケージの取組の一つとして見るべきである旨の意見があった。

ウ FMCTの交渉開始が困難な中で取り組むべき課題や取組

○FMCTの交渉が当面開始される可能性が低いことを踏まえ、日本は、交渉開始までの間に、①核兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの普遍化、②透明性の向上、③核兵器国の責任ある行動の在り方について議論を深めること、④中国との間で相互の懸念とその解消について率直に議論する戦略対話に取り組むべきである旨の意見があった。

エ FMCTの暫定的代替アプローチとしての非拘束的な措置の意義や在り方

○NPT運用検討会議の最終文書や国連総会決議で既に設定されている、生産モラトリアムの継続若しくは新たな表明や、核兵器用核分裂性物質の生産施設の破棄や転換の

奨励、その在庫に関する情報提供の要請などの非拘束的な措置の履行により、国家間の信頼醸成や条約に後ろ向きな国の懸念解消が期待される旨の意見があった。

- 非拘束的な措置の問題は、措置の履行を監視するメカニズムが制度化されていないことにあり、メカニズムが導入されれば、その意義は一層高まる旨の意見があった。
- 非拘束的な措置の留意点として、①拘束力がなく、措置の導入に反対する国から完全に無視される可能性があること、②措置の暫定的な性格が恒久化する可能性があることの2点が挙げられるが、①については、むしろ未履行の状況が公になることで措置を履行しない国に政治的圧力がかかることに意義を見いだすべきであり、②については、措置が履行され、核兵器用核分裂性物質の生産が停止されている限り、条約に拘束されている場合と同様の状況が出現することに肯定的要素を見いだすべきである旨の意見があった。

(3) 人道主義

ア 人道支援活動が直面する課題

- 紛争の長期化及び都市化によって、人口密集地への攻撃による民間人や民間インフラへの深刻な被害に加え、長引く市街戦によりインフラ回復に長い年月が必要になり、安全上の理由から開発機関が撤退することが多くある中で、人道支援組織には持続可能な人道上の措置の提供が求められる旨の意見があった。
- 大部分の紛争はかなり早い段階で忘れ去られており、そうした紛争やそこで生きる人々にいかに光を当てていくかが、人道支援組織にとっての大きな課題となっている旨の意見があった。
- 国際人道法の保護下にある医療施設、医療活動に携わる人々、救急車等の搬送車両が攻撃に遭っており、日本は、紛争の当事国や当事者に対して、国際人道法で定められた医療の保護を遵守するよう働きかけるなど、リーダーシップを発揮してほしい旨の意見があった。

イ 国際人道法の意義とその遵守を確保する必要性

- 国際人道法上、区別原則と不必要な苦痛を与えてはならないという二つの基本原則は全ての兵器及び戦闘方法に適用されるものの、一般原則による禁止では解釈の対立があり得ることから、内容の一層の拡充が必要であり、クラスター弾に関する条約等のように個別の条約をつくっていくことが望ましい旨の意見があった。
- 国際人道法の履行確保は最も重要であり、赤十字国際委員会や事実調査の制度等ができてきているものの、特に違反に対する対処が極めて脆弱で、紛争発生後は打つ手が少ないため、紛争の発生自体を予防する又は発生した紛争が武力紛争に至らないよう鎮める予防外交が重要である旨の意見があった。

ウ 人道主義の実践・再構築に向けて日本が果たすべき役割や取組

- 国際社会の分断で多国間主義が妨げられ、平和が揺らいでいる今こそ、日本は、国際人道法を政治的な優先事項に高め、バイ及びマルチの場で国際人道法の遵守に向けた働きかけを行い、各国が集まる重要な場で、人道支援が直面している諸課題について

- 積極的に議論をリードし、意見をまとめる役割を果たしてほしい旨の意見があった。
- 内戦や国際的紛争において中立的な立場をとることが多く、紛争発生前から長年におわたって主要ドナー国として開発支援を実施してきた日本だからこそ、①紛争当事者の双方に国際人道法遵守を働きかけること、②人道援助活動の実施を制限する国内政策や規制を取り除くよう当事国政府に働きかけること、③人々のニーズに真に基づいた公平な人道援助が実施されるよう国際社会の取組をリードすることを期待している旨の意見があった。
 - 平和国家を国是とする日本が新国際秩序構築に貢献するには、人的貢献が第一であることから、国際機関や人道援助団体等の邦人職員を増やしていくことは重要な課題であり、そのための環境整備の在り方を考えるべきである旨の意見があった。

(4) 食料・エネルギー安全保障と人間の安全保障

ア 気候変動や紛争が安全保障に及ぼす影響とその対応

- 貧困と紛争、構造的な不平等は深く関連しており、2010年以降、暴力的な紛争が劇的に増加し、気候変動に関連した災害が増加している旨の意見があった。
- 紛争の拡散、気候変動による緊急事態の加速化、不平等の拡大など、深い混乱に直面し、分極化している世界において、マルチテラリズムは重要な役割を果たしている旨の意見があった。
- 地政学的な観点からは、これまでの軍事力や技術力、経済力に加えて、気候安全保障への国際貢献の在り方も、国家の大きな影響力になってくる旨の意見があった。
- 2050年までに2億1千万人の気候難民が発生すると言われており、そのようなことが起こらないよう対策をすぐに講じなければならない旨の意見があった。

イ 気候変動をめぐる日本の課題と取組

- 北極海が航行可能になれば、安全保障政策として港湾や補給地、基地機能の確保に取り組まなければならない旨の意見があった。
- 気候変動枠組条約締約国会議の議論では間に合わないとの考えから、企業はパリ協定ができた2015年頃から、自治体は2019年頃から自発的に脱炭素宣言を始めた中で、数年遅れて変わり始めた日本企業のスピードも大変な勢いがあり、新しい技術が生まれてくるとの期待も感じられることも踏まえて、政府には、脱炭素に意欲ある企業が市場の中で不利にならないような政策を講じていく姿勢が求められる旨の意見があった。

ウ 日本とUNDPの連携の重要性とその強化等に向けた取組

- 平和と繁栄への貢献、複雑な危機の新時代における人間の安全保障、開発途上国との対話を通じた社会的価値の共創など、改定された開発協力大綱の多くの側面において、日本とUNDPは今後一層連携を強化していける旨の意見があった。

(5) 海面上昇と海洋法秩序

ア 海面上昇に対する法的な対応の在り方と日本の取組

- 基線の固定説には、UNCLOSと整合しない基線を恒久的に固定することで管轄権行使に

関する問題を生じさせるほか、海図で現実にそぐわない基線を維持すると航行に危険を及ぼす可能性があるなど、様々な問題が指摘されており、解釈論的な観点からは注意が必要になる旨の意見があった。

○UNCLOSの解釈上は一度設定した基線を維持することが可能であるが、実際の海岸の状況と著しく乖離する場合は、基線の合法性等を他国から問われる可能性があることから、国連総会決議を通じた解釈合意の採択など、何らかの合意形成をする必要がある旨の意見があった。

○海面上昇への法的な対応については、法的解釈等の形成に関して積極的に日本としての解釈論を打ち出していくことが重要であるほか、実務レベルにおいてこのような解釈をすれば現状の問題に対応できるのではないかとといった具体的な提案等を行っていくべきである旨の意見があった。

イ 気候変動による海洋への影響等に対する取組と課題

○日本のイノベーションと観測データの精度の高さについては、信頼性があるので、今後もそれをいかし、東アジアの近隣国も含め関係国と良い連携を取りながら協力と対話を進めていくべきである旨の意見があった。

○極域のうち、気候変動の影響がより深刻なのは北極であり、南極では急激な温暖化の影響はまだ感じていないが、温暖化の兆候を今からしっかり観測し続け、いち早く世界に先駆けて捉えることが日本の責務である旨の意見があった。

ウ 太平洋島嶼国との連携強化に向けた取組や課題

○太平洋島嶼国 14 か国は一樣ではなく、旧宗主国との関係や小地域での分類の見方、人口や予算規模等の相違など、その多様性や枠組みに留意する必要がある旨の意見があった。

○30年近く続く太平洋・島サミットを含めた太平洋島嶼国と日本の間にある信頼関係をベースとして、太平洋島嶼国と幾つかの同志国等とともに会議を開催し、海面上昇への法的な対応について協力の機運をつくることが大事である旨の意見があった。

4. おわりに

今なお続くロシアによるウクライナ侵略は、既存の国際秩序に対する重大な挑戦であり、国際の平和と安全にとって深刻な脅威であり続けている。さらに、2023年10月以降のイスラエル・パレスチナ情勢により、人間の尊厳を脅かす深刻な人道危機がもたらされ、国際社会には、ロシアによるウクライナ侵略への対応と同様、分断を乗り越えるための一層の取組が求められている。

そうした中で、調査会が3年間の調査テーマを通じて模索する新国際秩序構築の在り方は、国際社会の現実における複雑かつ深刻な戦争と平和の諸課題に日本が取り組んでいくに当たっての指針となり得るものである。調査会の最終年である3年目の調査においては、新たな国際秩序の構築に向け、調査会としての考え方が示されることが期待されている。

(ふじう しょうじ)