

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 3 年目の調査 －外交・安全保障に関する調査報告の概要－
著者 / 所属	藤生 将治 / 前第一特別調査室
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	476 号
刊行日	2025-7-14
頁	3-13
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250714.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 3 年目の調査

— 外交・安全保障に関する調査報告の概要 —

藤生 将治

(前第一特別調査室)

1. はじめに

2. 調査の概要

- (1) 中東情勢をめぐる現状と諸課題 (2025年 2 月12日)
- (2) ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題 (2025年 2 月19日)
- (3) 包摂的平和 (Inclusive Peace) の実現に向けた課題と方策 (2025年 2 月26日)
- (4) 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) (2025年 4 月16日)

3. 提言

- (1) 新たな国際秩序の在るべき姿とその構築に向けたアプローチ
- (2) 核軍縮・不拡散をめぐる対応
- (3) 対人地雷禁止条約等をめぐる対応
- (4) A I の軍事利用、自律型致死兵器システム (L A W S) 規制をめぐる対応
- (5) 人道主義をめぐる対応
- (6) 気候変動が安全保障に及ぼす影響をめぐる対応
- (7) 国連改革をめぐる対応

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。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、1年目の調査²では、「戦争防止のための要件」、「軍縮・不拡散① (N P T ・ C T B

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2025年 6 月23日)

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

T・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、2年目の調査³では、「LAW(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、それぞれ調査を行った。

3年目の調査では、調査会は、「中東情勢をめぐる現状と諸課題」、「ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題」及び「包摂的平和(Inclusive Peace)の実現に向けた課題と方策」について、計9名の参考人から意見を聴取し、質疑を行い、最後に、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、2025年6月4日、調査会は、3年間の調査を踏まえた提言を含む調査報告書⁴を取りまとめて議長に提出し、同月13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、同報告書における調査の概要と提言の主な内容について紹介する。

2. 調査の概要

(1) 中東情勢をめぐる現状と諸課題(2025年2月12日)

中東地域は、世界の石油埋蔵量の約5割、天然ガス埋蔵量の約4割を占める世界最大のエネルギー資源の供給地であるとともに、地政学上も、アジア、欧州、アフリカの結節点かつシーレーンの要衝という極めて重要な地域となっている。とりわけ、食料やエネルギーの多くを海外からの輸入に依存し、原油の9割以上を同地域から輸入する日本にとって、同地域における平和と安定やシーレーンの確保は、エネルギー安全保障などの観点からも、極めて重要となっている。

一方、中東地域は、歴史的に様々な紛争や対立が存在し、多くの不安定要因を抱えている。2023年10月7日のハマス等によるイスラエルへのテロ攻撃を端緒に、ハマスが拠点とするガザ地区に対するイスラエル国防軍(IDF)による大規模な空爆と地上作戦が開始され、同地区では極めて深刻な人道危機が生じてきた。その中では、イスラエルとハマス双方による国際人道法違反なども指摘されており、2024年11月、国際刑事裁判所(ICC)は、人道に対する罪及び戦争犯罪で、イスラエルのネタニヤフ首相やハマス指導者らに対して逮捕状を発付したことを発表した⁵。また、国際人道法の適用の在り方をめぐって国際

に関する調査報告(中間報告)の概要一」『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 2年目の調査の概要については、藤生将治「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)の概要一」『立法と調査』No.468(2024.7)参照。<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2024pdf/20240725003.pdf>

⁴ 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/dail3ki/gaikou2025.pdf>>

⁵ ICC, “Statement of ICC Prosecutor Karim A.A. Khan KC on the issuance of arrest warrants in the

的な議論が行われている中で、I D FによるA Iを活用した軍事行動やそれに伴う民間人等への被害も指摘されている。

また、イスラエル北部とレバノン南部の国境地帯では、I D Fとレバノンの反政府勢力であるシーア派組織ヒズボラー等との間の武力衝突が激化し、2024年10月にはI D Fがレバノンへ地上侵攻を開始、翌11月にはイスラエル・レバノン両政府間で停戦が発効したものの、I D Fはレバノン南部での駐留を続けている。さらに、イスラエルとイランの間でも、2024年10月にイスラエルに対するイランの弾道ミサイルを使用した大規模攻撃、イランの軍事施設に対するイスラエルの攻撃がそれぞれ行われたほか、イエメンのホーシー派によるアラビア半島周辺海域における民間船舶に対する攻撃が続くなど、ガザ情勢を受けた一連の動きが生じていることに加え、2024年12月にはシリアのアサド政権が崩壊するなど、中東情勢は不安定化している。

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

立山良司参考人（防衛大学校名誉教授）からは、ガザ停戦合意の成立背景と今後の課題、イランの核開発問題と米国及びイスラエルの動向、中東の不安定要因と法に基づく秩序を掲げる日本の外交政策の在り方等について、意見が述べられた。

佐藤丙午参考人（拓殖大学教授）からは、イスラエルによるハマスに対する攻撃等におけるA Iの軍事利用の実態、A Iの軍事利用におけるリスクと民間人の付帯被害などの人道法上の問題、自律型致死兵器システム（L A W S）などのA Iの軍事利用の規制を国際人道法のより良い遵守の観点から検討していく必要性等について、意見が述べられた。

越智萌参考人（立命館大学国際関係学部准教授）からは、現代国際社会における国際法遵守確保の規範状況、イスラエル・パレスチナ紛争をめぐるI C Cの活動、国際犯罪における中核犯罪（ジェノサイド、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略の罪）被疑者への今後の日本の対応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、ガザ紛争が大規模化した理由、ガザの停戦と復興に向けた課題と日本の役割、メディア報道に対する評価、イラン国内の変化とアサド政権崩壊後のシリアの見通し、A Iの軍事利用をめぐる状況、I C Cの役割と今後の課題、中核犯罪をめぐる日本の課題、新たな国際秩序の在り方等について、質疑が行われた。

（2）ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題（2025年2月19日）

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵略開始以降、ウクライナ戦争は今日まで続いている。第二次世界大戦後の国際秩序においては、国連憲章第2条第3項及び第4項に紛争の平和的解決義務と武力不行使原則が定められるなど、力による一方的な現状変更は

Situation in the State of Palestine.” (2024. 11. 21) <<https://www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-kc-issuance-arrest-warrants-situation-state-palestine>>

認めないとの規範が形成されてきた。しかし、ロシアによるウクライナ侵略は、国際の平和と安全の維持につき主要な責任を負う国連安保理の常任理事国があからさまな形でそうした規範を破る行為であり、国際秩序の根幹を揺るがすものとなっている。また、ロシアによるブチャでの虐殺を始め、残虐かつ非人道的な行為が行われるなど、重大な国際人道法違反も生じているほか、侵略開始直後から核兵器による威嚇ともとれる言動がロシアによって繰り返されている。

こうした中、NATOは、2022年6月、その行動指針である新たな「戦略概念」を採択し、その中でロシアを、加盟国の安全保障と欧州・大西洋地域の平和と安定に対する最も重大かつ直接的な脅威と位置付け、抑止力と防衛能力の強化に取り組んでいる⁶。さらに、従来中立政策をとってきたフィンランドやスウェーデンも、2023年4月、2024年3月にそれぞれNATOに加盟するなど、ウクライナ戦争により欧州における安全保障環境は大きく変化している。

また、新たな「戦略概念」では、中露の戦略的関係の深化等も指摘しつつ、欧州・大西洋地域の安全保障に直接的な影響を及ぼし得ることから、インド太平洋地域をNATOにとり重要な地域と位置付け、同地域におけるパートナーとの対話と協力の強化を掲げている。なお、日本も、2022年以降、NATO首脳会合等において「今日のウクライナは明日の東アジアかもしれない」との強い危機感を一貫して表明し⁷、欧州・大西洋とインド太平洋の安全保障は不可分であるとの認識を示している。

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

広瀬佳一参考人（防衛大学校人文社会科学群教授）からは、冷戦以降のNATOの変容とウクライナ戦争をめぐる課題、持続的な停戦の条件と停戦をめぐる構想の比較、同戦争を踏まえた日本にとっての課題と日NATO協力の意義等について、意見が述べられた。

小泉悠参考人（東京大学先端科学技術研究センター准教授）からは、古典的な国家間戦争としてのウクライナ戦争と核兵器の役割、同戦争における現在の戦況とトランプ政権成立のインパクト、同戦争の日本にとっての含意等について、意見が述べられた。

酒井啓亘参考人（早稲田大学法学学術院教授）からは、ウクライナ戦争におけるロシアによる武力行使の法的評価、ウクライナによる国際法の援用と同国に対する国際社会の支援、同戦争がもたらす国際法秩序への影響と国際社会における法の支配の確立に向けた日本の役割等について、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、ウクライナ戦争の停戦をめぐる議論と公正な和平の

⁶ NATO, “NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT.” (2022. 6. 29) <<https://www.act.nato.int/wp-content/uploads/2023/05/290622-strategic-concept.pdf>>（なお、日本語の概要については、外務省「北大西洋条約機構（NATO）について」（2025. 5）<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100156880.pdf>> 7 頁参照。）

⁷ 外務省「岸田総理大臣のNATO首脳会合出席」（2024. 7. 11）<https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/ep/pag/eit_000001_00836.html>等参照。

実現、同戦争を踏まえた国際法秩序の在り方、日本のウクライナへの関与の在り方、アジア版NATO、ロシア経済への影響、同戦争を踏まえた日本の安全保障上の課題と対応、同戦争の機会に国際法を踏まえつつ北方領土を取り戻す方法の有無等について、質疑が行われた。

（３）包摂的平和（Inclusive Peace）の実現に向けた課題と方策（2025年2月26日）

冷戦終結後、自由、民主主義、法の支配等の価値や原則に基づく国際秩序の維持・発展を、米国を始めとする自由民主主義諸国が主導する中で、国際協調の潮流が強まるとともに、経済のグローバル化と相互依存も進んでいった。そうした国際秩序の下、とりわけ中国が2000年代以降の経済発展を背景に国際社会における影響力・発言力を増すとともに、多くの途上国も経済発展を遂げ、インドを始め、いわゆるグローバル・サウスと呼ばれる新興国・途上国が台頭するなど国際社会の多様化が進み、パワーバランスの変化が生じている。

また、宇宙やサイバー等の領域における対応から、半導体や重要鉱物などのサプライチェーンの強靱性の確保、重要・先端技術の育成と保護などの経済安全保障上の取組、また調査会の2年目の調査でも着目した気候変動が安全保障に及ぼす影響等までに見られるように、安全保障上の課題は広範化・多様化しており、国際社会における安全保障環境も大きく変化している。

さらに、グローバル化の負の側面として、先進国を含む多くの国々の国内において、経済格差の拡大を背景とするポピュリズムの台頭などにより政治的・社会的な緊張や対立が生じることで、民主的政治体制が不安定化することへの懸念も高まっている。

そうした変化の中で生じた、2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵略は、冷戦後の国際秩序の在り方を根幹から揺るがしている。さらに、2023年10月以降のイスラエル・パレスチナ情勢の悪化、特にガザ地区における危機的な人道状況は、国際社会における対立を一層複雑なものとしている。

しかしながら、国際社会における喫緊の課題への対応が期待される国連、とりわけ国際の平和と安全につき主要な責任を負う安保理では、常任理事国間の認識が一致せず、これらの課題への対応が困難な状況にある。一方、国連総会では、ロシアによるウクライナ侵略をめぐって、これまでに累次にわたる決議が採択されてきたものの、そこでは棄権や反対に回る国も一定数あり⁸、また各国の立ち位置やロシアとの関係等も様々であり、国際社会で一致した対応がとられているとは必ずしも言い難い状況にある。

⁸ ロシアによるウクライナ侵略開始直後の2022年3月に採択された「ウクライナに対する侵略」決議（A/RES/ES-11/1）から、2023年2月に採択された「ウクライナでの包括的、公正かつ永続的な平和の基礎となる国連憲章の諸原則」決議（A/RES/ES-11/6）までの六つの関連する決議に関するグローバル・サウス諸国の投票行動については、藤生将治「ウクライナ情勢をめぐるグローバル・サウスの動向—国連総会決議をめぐる各国の投票行動を中心に—」『立法と調査』No. 457（2023. 6）参照。また、直近の2025年2月に採択された二つの関連する決議、「ウクライナにおける包括的、公正かつ永続的な平和の推進」決議（A/RES/ES-11/7、<https://digitallibrary.un.org/record/4076916?ln=en&v=pdf>）及び「平和への道」決議（A/RES/ES-11/8、<https://digitallibrary.un.org/record/4076919?v=pdf>）に賛成した国の数はいずれも93か国となっており、140か国以上が賛成していた過去の同様の決議と比べると、賛成した国の数が大きく減っている。

今日、国際秩序が動揺し、その在り方をめぐる各国それぞれの考え方が異なる中、日本は、自由と法の支配を擁護するとともに、誰も排除しない、陣営づくりをしない、価値観を押しつけない多様性、包摂性、開放性を尊重する「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」を提唱し、この考え方が国際社会において共有されるよう取り組んでいる⁹。

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

細谷雄一参考人（慶應義塾大学法学部教授）からは、ウクライナ戦争による第二次世界大戦後の国際秩序の動揺、権威主義的な大国の影響力の拡大と各国の内部からの挑戦によるリベラルな国際秩序の衰退、日本がリベラルな国際秩序の擁護者として多様性・包摂性・開放性を基礎とした国際秩序構想を推進していくことの重要性等について、意見が述べられた。

相良祥之参考人（公益財団法人国際文化会館地経学研究所主任研究員）からは、第2期トランプ政権の孤立主義・機会主義と多国間枠組みにおける米国のリーダーシップの危機、世界保健機関（WHO）や国連人権理事会などの多国間枠組みからの米国の離脱等により国際社会に生じた「空白地帯」の大国間競争において進むグローバル化の中での「飛び地化」への懸念、米国のリーダーシップが揺らぐ中で日本が多国間枠組みを通じて取り組むべき課題等について、意見が述べられた。

市原麻衣子参考人（一橋大学大学院法学研究科教授）からは、民主主義・自由主義規範の弱体化の現状とその底流にあるポピュリズムの波の要因、権威主義国による自由主義規範の恣意的な利用及び民主主義国による民主主義言説の戦争の文脈における利用に対する懸念、民主主義をめぐる言説が権威主義国側と民主主義国側の双方から弱体化されている現状を踏まえて日本がとるべき手段等について、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、ウクライナ戦争と国際秩序、包摂的平和の実現に向けた多国間枠組みの在り方、第2期トランプ政権と自国第一主義、民主主義とポピュリズム、包摂的平和の実現に向けて日本が果たすべき役割等について、質疑が行われた。

（4）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）（2025年4月16日）

上述の3回の参考人からの意見聴取とこれに対する質疑の後、最終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、自由と法の支配を擁護し、多様性・包摂性・開放性を尊重するF O I P構想を推進する必要性、日本が核兵器禁止条約締約国会議にオブザーバー参加し、核兵器廃絶に向けた取組を一層進める必要性、対話と抑止を両輪とする現実的な平和主義の観点からアジア版O S C Eを創設する必要性、今後、大国が紛争や災害への支援の対価として領土や資源などの利益を得ることが認められてしまう可能性への危惧、A Iの軍事利用やL

⁹ 外務省「岸田総理大臣の政策スピーチ（「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」のための新たなプラン）」（2023. 3. 20）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/pc/page1_001544.html〉等参照。

AWS規制に対して、実態を踏まえた安全保障政策を採り、各国と連携していく必要性、国際社会で信頼されている日本が他の国々と連携しながら、法の支配を今後も擁護するために積極的な役割を果たすことの重要性、日本が日米安全保障条約の下で戦争していく流れにあることを認識するため、国会において安保三文書の議論を行う必要性、中東支援において、包摂的な平和の実現に向け、法の支配、人道支援、復興支援で具体的な貢献を果たす必要性等について、意見が述べられた。

3. 提言

調査会は、これまでの3年間の調査を踏まえ、以下の7項目から成る提言を行った。

(1) 新たな国際秩序の在るべき姿とその構築に向けたアプローチ

法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が重大な危機にさらされている今日、日本が掲げる、自由と法の支配を擁護し、多様性・包摂性・開放性を尊重するとの理念は、国際社会に共有され、今後の新たな国際秩序において柱となり得るものであり、この理念に基づいて日本外交を展開し、包摂的平和の実現に向けた取組を進めていくべきである。

この取組を進める上では、自由、民主主義、法の支配等の価値や原則を共有する欧州との緊密な連携が重要であることはもとより、グローバル・サウス諸国との関係を深化し、連携を図ることを通じて、そうした理念に基づく国際秩序を普遍化していくべきである。

また、ウクライナ侵略における公正な停戦の実現や、国際秩序の維持・発展を図っていく上で、米国の及ぼす影響は依然として大きく、米国を含めた強靱かつ複合的・構造的な経済的相互依存を構築すると同時に、経済の武器化へ適切に対応していくためには、米国の置かれた立場やその考え方を十分理解した上で、米国と粘り強く協議していくべきである。

さらに、包摂的平和を実現していく上では、国際政治の現実として大国間での協調が不可欠であるとの観点も踏まえながら、核軍縮・不拡散への取組などに中国やロシアをコミットさせていく方策を考えていくべきである。

新たな国際秩序の構築に向けたアプローチとして、多角的・重層的な外交を展開するとともに、抑止と対話の両輪による現実的な平和主義に基づく取組の一環として、各国代表による定期的な会合を通じ、相手の真意を正確に把握し紛争を予防する常設的な多国間の安全保障対話の枠組みとして、アジア版OSCEの創設に向けた取組を進めていくべきである。さらに、包摂的平和を実現するための多国間枠組みとして国連の再活性化を図っていくべきであり、その際、日本外交の主要な柱である「人間の安全保障」は、異なる価値観や利害を持つ国々を結集していく理念となり得るとの認識に基づき、取組を進めていくべきである。

(2) 核軍縮・不拡散をめぐる対応

核軍縮・不拡散を取り巻く国際環境が一層厳しさを増している今日、唯一の戦争被爆国である日本が、「核兵器のない世界」の実現に向けた国際社会の取組を着実に進められるよう主導していく必要があり、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とともに、中期的には、核戦力の増強を続ける中国を、抑止とインセンティブを働かせることで核軍備管理の枠組みに取り込み、多極化等を織り込んだ核軍備管理の在り方を模索していくべきである。

核兵器不拡散条約（NPT）体制の重要性を再認識し、強化していくためには、核兵器国側によるNPTへのコミットメントを強化する一方、潜在的な核保有国への手当てを行うとともに、NPTにとどまるメリットを途上国メンバーに示していく必要があり、2026年に開催される第11回NPT運用検討会議では、消極的安全保証の強化を、法的拘束力を持たせることも含め、検討議題として考えていくべきである。

核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）は、国際的な核軍縮・不拡散体制の実効性を高める上で有用であり、その早期交渉開始に向けた取組を一層進めると同時に、生産モラトリアムの普遍化や透明性の強化に向けた取組、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、その履行確保のための監視メカニズムの制度化といった取組も進めるべきである。

核兵器禁止条約（TPNW）については、日本が同条約にどのように関わっていくべきなのか、今後も検討を続けていくべきである。また、同条約への参加・不参加にかかわらず、TPNWが定める被害者援助、環境修復及び国際援助への協力の在り方について検討し、国際的取組を主導していくことが望まれる。

（３）対人地雷禁止条約等をめぐる対応

対人地雷禁止条約への取組について、日本は、2024年7月に①リスク回避教育・啓発支援、②地雷除去支援、③地雷被害者支援の三つの支援を柱とする「地雷対策支援に関する包括的パッケージ」を発表し¹⁰、同年11月の同条約の第5回検討会議では、第22回締約国会議議長に就任するとともに、同期間中（2024年12月～2025年12月）における優先テーマとして、1）地雷対策における「国家の主体性」の強化及び「能力構築」支援、2）新興技術を活用した対人地雷対策の促進、3）地雷対策におけるWPS（女性・平和・安全保障）との連携、4）普遍化の4点を掲げることを発表している¹¹。調査会では、地雷除去や探査等の地雷対策と被害者支援のバランス、地域配分のバランスの見直しが必要との指摘も行われており、そうした点にも留意しつつ、日本は、上記の取組を進めていくべきである。

一方、対人地雷禁止条約の実効性を高めていく上では、同条約の普遍化を進めていくことが不可欠だが、ロシアによるウクライナ侵略等による安全保障上の懸念の高まりから、2025年3月にはポーランドとバルト三国が¹²、同年4月にはフィンランドが¹³、相次いで同

¹⁰ 外務省「上川外務大臣によるカンボジア地雷対策センター（CMAC）視察」（2024.7.6）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/seal/kh/pageit_000001_00801.html〉

¹¹ 外務省「対人地雷禁止条約（オタワ条約）第5回検討会議（概要と評価）」（2024.12.6）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/dns/ca/pagew_000001_01157.html〉

¹² Ministry of National Defence, Republic of Poland, “Statement by the Estonian, Latvian, Lithuanian, and Polish Ministers of Defence on Withdrawal from the Ottawa Convention.” (2025.3.18) 〈<https://www.gov.pl/web/national-defence/statement-by-the-estonian-latvian-lithuanian-and-polish-ministers-of-defence-on-withdrawal-from-the-ottawa-convention>〉

¹³ Ministry for Foreign Affairs, Republic of Finland, “Government proposal on withdrawal from the

条約から脱退する方針を表明した。また、対人地雷禁止条約同様、人道的軍縮のアプローチに基づく多国間枠組みであるクラスター弾に関する条約についても、それらの国々の中で唯一の加盟国であったリトアニアが、2025年3月に同条約を脱退した¹⁴。

こうした対人地雷禁止条約等からの脱退の動きの背景には、ウクライナ侵略において、対人地雷の使用等について、同条約の加盟国であるウクライナのみが条約違反となるといった非対称性の問題があり、2025年12月に開催される第22回対人地雷禁止条約締約国会議では、同条約の普遍化と関連し、非対称性への対応を重点的に議論していくべきである。

（４）ＡＩの軍事利用、自律型致死兵器システム（ＬＡＷＳ）規制をめぐる対応

軍事分野におけるＡＩの利用が一般的な現象となり、現実的な課題となる中、2024年7月、防衛省は、同省としては初めて、ＡＩ活用推進の羅針盤となる「防衛省ＡＩ活用推進基本方針」を策定した¹⁵。同基本方針では、ＡＩの軍事利用に係る国際的なルール作りに関する議論について、人道上の視点と安全保障上の必要性を踏まえたバランスのとれた原則及び規範の策定を目指し、国際的な議論に積極的かつ建設的に貢献していく方針を掲げている。

調査会では、ＡＩの軍事利用に係る国際人道法上の課題として、民間人の付随的被害の問題及び兵器の合法性審査の問題が指摘されており、これらの点に留意しつつ、日本は、国際人道法を含む国際法の遵守を確保する観点からＡＩの軍事利用に係る国際的なルール作りに関する議論を主導していくべきである。

また、自律型致死兵器システム（ＬＡＷＳ）規制について、調査会では、ＬＡＷＳ規制は軍事大国の法規制が目的であり、まずはソフトローとしての合意形成から取り組み、ハードローへと議論を進め、ハードローについても、特定通常兵器使用禁止制限条約（ＣＣＷ）枠内で軍事大国が受入れ可能な人道法条約を作った上で、軍縮条約につなげていくことが必要である旨の指摘がなされており、日本は、実効性のあるＬＡＷＳ規制を実現するため、ＬＡＷＳ規制に慎重な立場をとる当該技術を持つ国々を含む主要国の参加を得られるような形でルール作りを進めていくべきである。

（５）人道主義をめぐる対応

今日の国際社会では、国家間の対立や気候変動など様々な要因から、地域あるいは国内における武力紛争が数多く発生し、かつ長期化している。ロシアによるウクライナ侵略や、現在のガザ地区における人道危機を含め、そうした紛争下では、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が生じるとともに、難民・避難民が発生し、2022年

Ottawa Convention submitted to Parliament.” (2025.5.28) <<https://valtioneuvosto.fi/en/-/government-proposal-on-withdrawal-from-the-ottawa-convention-submitted-to-parliament>>

¹⁴ リトアニアは、2024年9月6日にクラスター弾に関する条約からの脱退を通告した (United Nations, “LITHUANIA: NOTIFICATION OF WITHDRAWAL.” (2024.9.6) <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2024/CN.347.2024-Eng.pdf>>)). 同条約第20条3では、脱退は、寄託者が脱退の通告を受領した後6箇月で効力を生ずると規定しており、2025年3月6日、リトアニアは同条約から正式に脱退した。

¹⁵ 防衛省「防衛省ＡＩ活用推進基本方針と防衛省サイバー人材総合戦略の策定について」(2024.7.2) <<https://www.mod.go.jp/j/press/news/2024/07/02a.html>>

にはその数が初めて1億人を超えるなど、人間の安全保障を取り巻く状況は深刻なものとなっており、人道主義を実践・再構築し、人間の尊厳を確保していく必要性がかつてなく高まっている。

日本は、主要ドナーとして開発支援を実施することで得てきた日本に対する信頼などをいかしつつ、紛争下において紛争当事者の双方に対する国際人道法遵守の働きかけを行うとともに、二国間あるいは多国間フォーラム等においても、そうした課題の解決に向けた議論を積極的に主導し、意見を取りまとめる役割を果たし、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、国際社会の取組を主導していくべきである。

(6) 気候変動が安全保障に及ぼす影響をめぐる対応

近年の気候変動による豪雨や洪水、干ばつや山火事などの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うのみならず、食料・エネルギー分野などにおける不安を拡大し、気候難民を発生させるなど、平和と安定にも影響を及ぼしており、新たな安全保障上のリスクとして懸念されている。また、融氷により北極海が今後主要な航路として航行可能になることが見込まれることへの対応なども新たな安全保障上の課題となっている。さらに、気候変動の影響による海面上昇は、日本や太平洋島嶼国を始めとする海洋に囲まれた国を中心に、領海や排他的経済水域等の外縁が変わることによる深刻な影響を生じさせ、海洋法秩序の安定性を損なわせ得るとともに、特に太平洋島嶼国にとり、その存続自体に関わる脅威となっている。

そうした新たな安全保障上のリスクや課題への対応として、日本は、「人道・開発・平和の連携」(HDPネクサス)の考え方を共有し、これまでも協力を積み重ねてきた国連開発計画(UNDP)との連携を一層強化していくとともに、現在建造中の北極域研究船「みらいⅡ」を国際研究プラットフォームとする北極域での研究開発や持続可能な利活用の探求、海洋に関わる人材育成、北極政策における国際連携の推進などを進めるべきである。

また、気候変動による海面上昇への対応について、日本は、グローバル・サウスの一角を占める太平洋島嶼国との協力・連携を通じた関係の深化にも資するとの観点から、領海基線の維持を可能とする国際法解釈を国際社会で広めていくための外交的な働きかけを進めるとともに、国連総会決議を通じた解釈合意の採択など、国際社会における合意形成にも取り組んでいくべきである。

(7) 国連改革をめぐる対応

2022年2月のロシアによるウクライナ侵略に際し、国連安保理ではこれを批判し、ロシア軍の撤退を求める決議案が投票に付されたが、ロシアの拒否権行使により採択されず¹⁶、同年3月、平和のための結集決議に基づき開催された国連総会の緊急特別会合において「ウクライナに対する侵略」決議が採択され、その後もウクライナ侵略に関して、累次の

¹⁶ S/PV. 8979 (2022. 2. 25) <<https://docs.un.org/en/S/PV.8979>>, p. 6.

総会決議が採択されている¹⁷。こうした安保理の機能不全を背景に、国際社会では、安保理改革を早期に実現し、その正統性、実効性及び代表性を向上させるべきとの認識が高まっており、2024年9月に国連総会で開催された未来サミットでは、初めて安保理改革の「緊急」の必要性などに言及した成果文書「未来のための約束」が取りまとめられ、首脳レベルでの安保理改革に関する初めての具体的な成果文書となった¹⁸。

調査会では、日本にとって安保理の審議にできるだけ長く参加し、交渉に参加できることが重要であり、実現困難な常任理事国入りを目指し続けるのではなく、拒否権のない、再選可能で、長期間議席を保持し得る「準常任理事国」を新設する改革を追求すべき旨、拒否権の廃止は困難だが、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は取り組むに値する旨などの指摘がなされている。

これらの指摘も踏まえつつ、日本は、国際秩序における法の支配を強化、推進し、包摂的平和を実現していく上で、国連を中核とするマルチラテラリズムの強化が必要であるとの観点から、アフリカなどを含むグローバル・サウス諸国や関係国と連携しつつ、安保理改革の機運を高め、早期に具体的成果を出すよう、安保理改革の実現に取り組んでいくべきである。

4. おわりに

調査会は、国連などのマルチラテラリズムの再生を図ることが重要との観点から、3年間、様々な角度から、今後の国際秩序の在るべき姿を模索してきた。しかし、この間、国際社会では、ロシアによるウクライナ侵略という、既存の国際秩序に対する重大な挑戦が続き、国際の平和と安全にとり深刻な脅威が存在し続けてきたとともに、イスラエル・パレスチナ情勢を始めとする中東情勢も不安定化し、とりわけガザ地区において今なお深刻な人道危機が続いており、それらの対応をめぐる国際社会の対立も複雑化するなど、極めて厳しい現実直面してきた。

こうした国際社会の現実において、我が国は複雑かつ深刻な戦争と平和の諸課題に今後も正面から取り組み、それらを解決するための方策を模索し続けていかななくてはならない。本報告における提言や調査会における議論は、我が国が今後の国際社会においていかなる役割を果たしていくべきかを考える上で道標の一つとなり得るものであり、国際社会の包摂的平和の実現を主導していく上で、この提言が「解決力」を発揮するための一助になることが期待される。

(ふじう しょうじ)

¹⁷ 前掲注8参照

¹⁸ United Nations, “Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations,” Action 39-41. (2024.9) <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2025-03/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf> (日本語の概要については、外務省「未来サミット成果文書『未来のための約束』：安保理改革の成果」(2024.9) <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100729128.pdf>>参照。)