

外交・安全保障に関する調査報告 (中間報告)

令和6年6月

参議院外交・安全保障に関する調査会

目 次

はじめに	1
一 調査の経過	2
二 調査の概要	3
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	3
（1）参考人の意見概要	4
（2）主要論議	11
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	22
（1）参考人の意見概要	23
（2）主要論議	30
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	40
（1）参考人の意見概要	42
（2）主要論議	48
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	59
（1）参考人の意見概要	60
（2）主要論議	66
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	76
（1）参考人の意見概要	77
（2）主要論議	84
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）	96
三 主要論点の整理	106
おわりに	128

参考	主な活動経過	129
----	--------------	-----

はじめに

2022年2月に始まったロシアのウクライナ侵略は、既存の国際秩序を大きく動揺させているほか、2023年10月に発生したハマスなどによるイスラエルに対するテロ攻撃に端を発するイスラエル・パレスチナ情勢の悪化、とりわけガザ地区における深刻な人道状況は、今日の国際社会が抱える様々な課題を浮き彫りにしている。さらに、近年の自然災害の激甚化・頻発化をめぐっては、気候危機とも言われる気候変動による影響も懸念されるとともに、紛争や気候難民の発生等、気候変動が外交や安全保障に及ぼす影響も顕在化している。

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、多国間等の枠組みを組み合わせた重層的な対応が必要となる。そうした中、日本は2023年にG7議長国を務め、5月に被爆地広島において開催されたG7広島サミットでは、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の堅持・強化が掲げられるとともに、「核兵器のない世界」へのコミットメントが再確認された。また、9月の国連総会一般討論演説において、日本は、人間の尊厳に改めて光を当て、人間中心の国際協力を提唱するとともに、核軍縮の主流化の流れを確実にすることや法の支配の重要性、強固な国連を実現するための安保理改革等の重要性を訴えてきた。

こうした国際社会の現状や日本の取組などを踏まえつつ、3年間を通じた調査テーマを「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」と定めた本調査会では、新たな国際秩序の構築に向けて、国連などのマルチラテラリズム（多国間主義）の再生を図っていくことが重要ではないかとの認識の下、2年目においても、外交・安全保障をめぐる具体的な問題を幅広く取り上げ、それらを総合的に考察し、戦争と平和の問題を解決するための方策を探るべく、調査を行ってきた。

本報告書は、2年目の中間報告として、その調査の概要を取りまとめたものである。

一 調査の経過

参議院の調査会は、参議院に解散がなく、議員の任期が6年であることに着目し、国政の基本的事項について、3年間にわたって長期的かつ総合的な調査を行う目的で設けられる参議院独自の機関である。2022（令和4）年10月3日の第210回国会（臨時会）において、「外交・安全保障に関する調査会」は、外交・安全保障に関し、長期的かつ総合的な調査を行うことを目的として設置された。その後、本調査会は、3年間を通じた調査テーマを「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」とすることに決定した。

1年目の調査では、まず、3年間の調査を始めるに当たり、「戦争防止のための要件」について、参考人からの意見聴取及び質疑を行った後、個別テーマとして「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、参考人からの意見聴取、質疑を通じて調査を進めるとともに、委員間の意見交換を行った上で、2023（令和5）年6月7日、調査報告書（中間報告）を決定し、議長に提出した。

本報告書が扱う2年目の調査では、第213回国会（常会）において、「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、各回3名の参考人から意見を聴取し、質疑を行った（2024（令和6）年2月7日、同14日、同21日、4月17日、5月15日）。最後に、「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」について、委員間の意見交換を行った（同年5月22日）。

二 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（令和6）年2月7日）

国際的な軍縮・不拡散体制の中で、通常兵器（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）については、通常兵器の国際的な輸出入等の移譲を管理するための共通基準を定めた武器貿易条約のほか、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」（CCW）、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た「対人地雷禁止条約」、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」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、近年、AI等の新興技術の急速な進歩を背景として、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）に対しては、国際人道法の遵守をいかに確保するかが論点となっている。LAWSの定義や規制等の在り方については、CCWの枠組みの下、2017年から政府専門家会合（GGE）が開催され、2019年の締約国会議では11項目から成るLAWSに関する指針が採択された。その後、2023年5月には、国際人道法の遵守の観点からのLAWSの禁止・制限の考え方等を記載したGGE報告書が採択された。また、同年11月の締約国会議では、2024～2026年にGGEが法的拘束力を持つ文書の交渉を予断しない形で成果物の要素等について更なる検討を行い、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。さらに、CCW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LAWSに関する報告書を求める決議が採択された。LAWSをめぐる各国の立場には依然として隔たりがあり、その国際的な定義等についてもいまだ定められていないものの、国際的なルール作りに向けた取組が進められている。

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（5年ごとに開催）の議長を務め、2025年には日本が新たな5年サイクルの初年の同条約第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ている。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、調査会では、参考人から、L A W S をめぐる議論の現状やL A W S と対人地雷禁止条約をめぐる日本の取組、A I の軍事利用をめぐる国際法上の問題やL A W S をめぐる議論の現状を踏まえて日本が果たすべき役割、対人地雷禁止条約をめぐる現状や地雷対策支援に係る課題等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、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、議論が行われた。

（１）参考人の意見概要

参考人の意見の概要は、以下のとおりである。

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）

L A W S と対人地雷禁止条約との間では、議論が行われてきた国際環境等に大きな違いがある。前者については、大国間の対立・競争が前面に出て国際合意の形成が非常に難しくなっている中にありながら全会一致での決定が求められる環

境の下で営々と議論が行われ、一定の成果は生んだと思っている。他方、後者については、冷戦後20年間の国際協調の時代を背景に出てきたものであり、中国、ロシア、米国、インド、パキスタン、イスラエルなどの主要な国々が加盟しておらず、大国間の対立・競争から比較的自由な状況の下で全会一致による合意形成も比較的容易なものとなっている。

LAWSに関しては、NGOから人間の関与なしに自律的に攻撃目標を設定する完全自律兵器の危険性についての指摘があるなど、国際社会での問題意識の高まりを受け、CCWの下で2014年から非公式会合、2017年から政府専門家の会合が行われている。CCWの考え方は国際人道法の原則を個別の兵器に適用していくというものであり、国際人道法の主たる原則である無差別な効果と過剰な傷害を避けるという観点から議論を行い、これまでに個別の兵器を禁止・制限する五つの議定書が結ばれており、今の議論はそれらに続く第六の議定書になることを念頭に置いて続けられているものと思われる。自律性に多寡はあれ、自律型兵器は実戦で使用されることが増えており、特にドローンが多用され、大きな位置付けを持つようになってきている。

これまでの議論により、2019年には国際人道法がLAWSに適用されること、人間の責任が確保されなければならないことなどを盛り込んだ11項目の指針が決定された。さらに、2023年には国際人道法遵守の観点からの禁止、規制の考え方等について記載したLAWSの報告書が採択され、国際人道法と両立できないものは禁止されることについて一定の合意ができたことは一つの成果である。また、同報告書では、害敵行為を及ぼす標的の選択を機械に委ねることは国際人道法との関係で機微な問題を生じさせるとの一致した認識も示されている。日本だけでなく、ほとんど全ての国が、完全自律型の致死性を有する兵器を開発する意図はないとしているが、そうした兵器をどのように定義していくかが難しい問題となっている。こうした中、日本は、具体的な取組として、米国等との協調による幾つかの作業文書の提案や「国際人道法を基礎とした禁止と制限の方法に係る自律型兵器システムに関する条項案」の提示を行っている。同条項案には、国際人道法を遵守できないLAWSは使用すべきではないという先の報告書の考え方も含ま

れている。

L A W Sに関する議論をめぐっては、現在、法的拘束力のある成果文書を志向するか否かを一つの分かれ目として規制推進派と規制慎重派に大きく分かれ、L A W Sに関する技術を持つ国々は規制に慎重であり、一方、技術を持たない国々は規制によって自国がL A W Sの犠牲となることを避けたいと考えている。規制慎重派の最右翼にはロシア、インド、イスラエルがおり、その後に米国や日本などの国々が続く。他方、インドに対するパキスタン、イスラエルに対するパレスチナのように、自国の脅威となるような隣国がL A W Sに関する技術を有することに懸念を抱く国々が規制推進派の最右翼となっている。

L A W Sに関する議論が進捗しない理由として、第一に、使用のみならず、開発や設計にも踏み込んだ軍備管理条約に近いような議論をしていることがある。今日のように、国際的に対立の風潮が強まり、信頼のレベルが低い中では、そうした安全保障に直結する領域で国際的な規制に服することにより自国の立場が弱まるという懸念が生じており、合意は形成しにくい。第二に、まだ存在していない完全自律型の兵器について議論することの難しさがある。第三に、この分野は非常に技術進歩が速く、生成A Iの広がりといった10年前には想定されなかったような状況を前にして、これまでの延長線上での議論で意味のある成果が出せるのかという懸念が広く共有されており、C C Wの領域を超えて様々な議論をしようという試みも行われている。

対人地雷禁止条約に関しては、日本が大きな成果を上げてきた分野であり、同条約の枠組みの中で多くの対人地雷が廃棄され、広範な領域にわたって対人地雷の汚染からの解放が進んでいる。日本は2025年の締約国会議議長に選出され、2024年の運用検討会議議長のカンボジア、2023年の締約国会議議長のドイツの三者で同条約のより良い履行に努めていくことで一致している。カンボジアは日本の対人地雷禁止条約の取組において重要な舞台となっており、日本は、カンボジアについて、紛争を停止する政治的なプロセスに深く関与するとともに、紛争停止後の平和構築においても非常に重要な役割を演じ、地雷の廃棄、除去に官民を挙げて大きな取組をしている。また、日本とカンボジアは、これまでの地雷取組でつ

くり上げた知見や実績をアンゴラやウクライナといった国々に共有していく第三国協力の取組をODA分野で進めている。これまで両国が培ってきた地雷取組のモデルを世界的に広げていく大きな良い機会になることが見込まれる。

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）

A I の軍事利用で国際法的に問題となるのは、兵器自体が標的を選定し、追尾し、攻撃する戦闘用の完全自律型兵器である。兵器に関する国際法には、武力紛争時の兵器の使用禁止に関する国際人道法と、平時の兵器の廃棄・削減、開発・生産・保有等の禁止に関する軍縮法がある。国際人道法には、不必要な苦痛を与える兵器、無差別的な性格を有する兵器、環境を破壊する兵器を禁止する法原則を持つ兵器法と、兵器は合法でも使用によって違法となる区別、比例、予防の法原則を持つ標的化法がある。無人兵器でも、人間の判断が介入する遠隔操作型兵器や半自律・監視型兵器は合法である一方、人間の判断なしに機械が判断、攻撃する完全自律型兵器、特にL A W Sは兵器法及び標的化法に違反し禁止すべきとの議論が2014年以降C C Wの枠内で行われてきたが、L A W Sに関する指針原則以外今日まで具体的な成果がない。

その主な原因として、第一に、10か国ほどのA I兵器開発国と非開発国の対立がある。開発国は法規制に消極的であり、非開発国は法規制に積極的である。さらに、消極派は、追加的な法規制は不要と考える国と政治宣言や行動準則等の非法的な文書を作成しようとする国に分かれ、積極派も、兵器の使用を禁止しようとする人道法条約派と兵器の研究開発を禁止しようとする軍縮条約派に分かれる。第二に、非開発国は区別原則や比例原則の機械への適用は不可能なので違法とする一方、開発国は状況によりそれも可能とする。第三に、人間の制御や関与の必要性は合意されているものの、その場面については、研究開発から兵器の起動までの各段階で十分とする考え方と、兵器の起動後も誤作動等から意図しない結果をもたらす場合には介入が必要とする考え方が対立している。第四に、議論の中で国際人道法と軍縮法の混同があり、あくまで国際人道法の枠の条約であるC C Wに軍縮法を盛り込もうとするため、議論がまとまらない。第五に、C C Wの手

続規則はコンセンサス方式であり、軍事大国も小国も同意が必要となる。そこでの成果物は望ましいことと可能なことの妥協となるものの、軍事大国も法的に拘束される。

今後のL A W S規制のために教訓となる事例として、対人地雷規制とクラスター弾規制がある。前者の場合、国際人道法の枠内でC C W第二議定書と改正地雷議定書が合意されたが、完全禁止は実現できず、さらに対人地雷を全廃するためにC C W枠外の有志連合方式で軍縮条約である対人地雷禁止条約が策定された。同条約には未加入である軍事大国も、改正地雷議定書には加入しており、それが法的受皿となって、一定の法規制が働いている。他方、後者の場合、C C W枠内で合意した人道法条約がないまま、枠外の有志連合方式でクラスター弾に関する条約が採択され、同条約に未加入の軍事大国に法的受皿となる国際人道法条約がない。こうした国々には、汚名化の政治的効果はあるものの、慣習法の国際法原則を除き、法規制は及ばない。目的はあくまで軍事大国の法規制であるので、L A W S規制においても、最終的には軍縮条約が望ましいとしても、まずは軍事大国の法的受皿の準備が最重要課題である。

C C Wが閉塞的な状況にある中、2023年には、別の議論の場として、国連総会が追加された。また、A Iの民間利用や軍事利用の法規制に関する議論が近年急速に進展し、L A W S規制と同時並行して行われており、L A W S規制の議論にも大きな影響を及ぼしている。国連事務総長は、2026年までにL A W Sの禁止・制限に関する法文書作成を強く要求し、C C W締約国会議もG G Eに2026年の再検討会議への報告書提出を要請している中、2026年までのC C W枠内で成果が無ければ、議論の中心が国連総会に移り、軍事大国を巻き込まない軍縮条約の議論になる可能性がある。

こうした中で、日本は以下の点に関して、C C W枠内で重要な役割を果たし得る。第一に、対人殺傷用だけでなく対物破壊用まで規制するのかを区別して議論するとともに、人道法と軍縮法を区別し、軍事大国も同意する人道法枠内で議論を整理する必要がある。第二に、包括的なA I規制やA Iの軍事利用規制の動向を参考にする必要がある。第三に、中国もロシアもA I規制での人的制御に賛成

であることから、L A W S 規制においても、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べきである。第四に、C C W 枠内でのコンセンサス形成の努力が必要であり、成果物がないまま途中で枠外の有志連合方式に移行することは回避すべきである。第五に、軍事大国規制の法的受皿が最重要課題であり、法規制レベルが低いとしても、ソフトローからハードローへ、人道法条約の成立後に軍縮法へと議論を進めるべきである。第六に、最近の議論の焦点が人的制御、リスク軽減措置、標的タイプ、運用の時間的期間、地理的範囲、使用回数、兵器の攻撃力の規模など自律兵器の合法的使用に向けた具体的な条件設定に移りつつあり、日本はそうした詰め作業における議論をリードすることが求められる。

対人地雷に関して、ロシア・ウクライナ戦争では、対人地雷禁止条約未当事国であるロシアが対人地雷を使用する一方、ウクライナは条約当事国であり、使用疑惑もある中、その保有・使用は条約違反となる非対称性が存在する。条約当事国が不利な立場を回避するために脱退しなくて済むよう、条約非当事国に当事国に対する不使用を約束させる消極的安全保証の検討が必要である。対人地雷禁止条約及びクラスター弾に関する条約当事国である日本も非対称性の問題を検討しておく必要がある。

清水俊弘参考人（地雷廃絶日本キャンペーン代表理事）

1997年に成立、1999年に発効した対人地雷禁止条約の加盟国数は現在の164か国で横ばい状態が続いており、残り33か国の加盟が待たれている。そうした中、我々は、ロシアとミャンマーによる対人地雷の使用、ウクライナの使用疑惑を問題視している。2023年の締約国会議では、ウクライナに対して具体的な調査や現状報告を明確に求めた国はなかったが、いかなる理由であれ、対人地雷の使用は条約違反であり、同国にも報告と調査をしっかり求めるべきである。特に、日本は、同国の地雷除去等の支援を始めており、今度の締約国会議でも議長の立場から一定程度の進言をすべきである。条約への加盟の有無にかかわらず、国際法で対人地雷が禁止されているという規範を根付かせていくため、「いかなる状況下でも」禁止されるというところに強いメッセージを向けるべきである。生産能力を有す

る国は12か国で今も生産を続けている国があり、中でもミャンマーとロシアは大きな問題である。また、犠牲者は、発効当時に比べれば半分以上に減ったが、依然として相当な数で、そのうち民間人の割合は80%を超え、その半分は子供であり、より強い取組が必要である。

国際協力に関しては、日本を含む世界各国から高いレベルの支援が届いている。特に、2022年度には前年度比で47%増加しているが、その増加分の大半をウクライナに対する除去支援等が占めていることを踏まえ、地雷・クラスター弾の使用に関してロシアを糾弾すると同時にウクライナにも進言すべきである。また、支援総額自体は合計7億ドルを超えるが、ほとんどが地雷除去、探査等の地雷対策に振り分けられ、被害者支援の額は全体の5%にすぎず、その多くはアフガニスタン、シリア、イエメンなどの国に限られており、地域配分のバランス、地雷対策と犠牲者支援のバランスの見直しが必要である。さらに、地雷の被害国の国内で地方遠隔地への支援が滞り、地方の地雷犠牲者に対する義足、リハビリ、社会復帰等の様々な支援が遅れていることに関し、こうした支援に対して、政府レベルの認識を新たにし、より地方にアウトリーチできるだけのボリュームを持たせてほしい。

2024年11月にカンボジアで開催される第5回運用検討会議において、日本には、特に犠牲者支援や条約の普遍化、コンプライアンス等でより積極的な姿勢を示してほしい。ウクライナに対して厳しい態度で臨むとともに、非加盟国であるミャンマーにはオブザーバー参加などを事前に働きかけるのもよいのではないかと。

2014年の第3回運用検討会議で2025年までに地雷のない世界を実現するとの期限目標が掲げられたことは条約の大きな成果であったが、対人地雷除去期限の延長を申請している国がある中で、現実的には目標達成は不可能と思われる。しかし、なし崩し的に延長するのではなく、期限目標をできるだけ肯定的なイメージで更新する雰囲気づくりが求められる。

2021年のクーデター発生から3年が経つミャンマーに関しては、戦闘に関わり多くの若者が致命的な傷を負う状況が増え続けており、国軍の暴挙を一刻も早く止める必要がある。日本は、新規のODAを停止しても過去に契約したODAは

継続しており、また、日本企業が国軍に利するような経済活動をしている現状があり、より厳しい対応をしてほしい。また、A S E A N諸国と協調してミャンマーの問題を解決していく上で、ミャンマーに対人地雷禁止条約の運用検討会議や締約国会議へのオブザーバー参加を求める働きかけがあってもよいのではないか。

対人地雷禁止条約と同様の人道的軍縮条約の流れとして、クラスター弾に関する条約も非常に大事である。2010年に発効した同条約の加盟国は112か国と伸び悩んでおり、日本も、締約国の一つとして条約の普遍化に尽力してほしい。

また、留意すべき点として、クラスター弾に関する条約第1条では、本条約において締約国に対して禁止されている活動を行うことにつき、いずれかの者に対して、援助し、奨励し、又は勧誘することをしてはならないとされており、我々としては、クラスター弾製造企業への投融資も禁止されるべき行為であろうと考えている。同様の解釈を行う国は既に28か国あり、日本にもより厳しい対応をお願いしたい。日本でも民間の金融機関はこうした企業への投融資を行わないという指針を2017年に出しているが、年金積立金管理運用独立行政法人（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いる。法改正までは必要ないとしても、活動原則を踏まえた中で一定の制約は考えるべきである。

（２）主要論議

質疑における主な議論は、以下のとおりである。なお、○は委員の発言、●は参考人の発言を示している。

（A I の軍事利用の現状と規制の在り方）

○イスラエルのガザ侵攻における民間人の死者が極端に多い背景にA Iシステムによる攻撃目標の自動設定があるとの報道から、国際的なルール作りが現状に追いついていないように感じられるが、所見を伺う。

●A I利用についての事実関係は把握していないが、ガザ地区での問題は、人口密集地における爆発性兵器（E W I P A）規制の問題である。2022年に政治宣

言として、E W I P Aは使用しないというソフトローができている。民間人の殺傷が増えていることを踏まえ、兵器規制だけでなく、それを包括的に規制するソフトローを広げていき、最終的には条約化することも考えていくべきである。

○人間の意図を離れ、人間を殺傷する可能性を持つL A W Sはクラスター弾や対人地雷と同様に非人道的兵器となり得ると考えるが、所見を伺う。

●L A W Sが実戦配備されれば市民の犠牲は避けられず、その前に止めるべきであり、また、そうした予防的措置の文化を築いていくべきである。

○急速な技術の進歩の中で、どのような技術の進歩が特に問題視されるのか、また、どのような点に留意して議論すべきかについて伺う。

●生成A Iにより、現場における兵器の自律性を超え、これまで想定されていなかったもっと高次元の指揮命令系統の中での一定の判断が取って代わられる危険性、さらに、偽情報やバイアスの問題もある。グテーレス事務総長から新しいA I ガバナンスのための国際機関をつくることの提案もあり、兵器に特化した議論ではなく、広くA I の軍事利用について議論が始まっている。

(L A W Sの定義と今後の議論の在り方)

○日本政府は、人間の関与が及ばない完全自律型の致死性を有する兵器は開発する意図はないとする一方で、国家防衛戦略には無人アセットの効果的な活用を明記している。L A W Sと無人アセットの違いについて伺う。

●無人アセットの多くは遠隔操作されるものであり、人間のコントロールする遠隔操作によるものは、L A W Sの議論にあるような自律性を備えた兵器とは言えない。

○L A W Sの国際的な定義が定まっていない理由について伺う。

●L A W Sの定義に関しては、いずれの国も完全自律型の兵器システムについて

開発するつもりはないと言っており、この点で一般的なコンセンサスはあると考えられるものの、一方で兵器の自律の程度による定義では不十分で、むしろ国際人道法の遵守可能性の程度によって定義をしようとする考え方などあって、議論がまとまっていない。

○CCWを通じてLAWSを含めた兵器の規制を理念としてつくっていくという考え方について伺う。

●CCWはコンセンサス方式の、またあくまで人道法の枠組みであり、兵器自体の禁止又は兵器の使用の方法を制限するものである。しかし、今回米国が提案し日本も賛同している案は、使用だけでなく開発の規制という軍縮条項的な要素も含んでおり、CCWの中で人道法に軍縮的な議論を入れて規制、禁止をしていこうという理念のコアな部分を固める作業が今後必要になる。

○宇宙については、技術の進歩に対応できるよう、国連総会決議でソフトローとして行動規範のようなものをつくった上で、具体的な定義は常に更新されていく専門家によるガイドラインを参照する形を取っているが、LAWSについても、そうした取組が行われているのか伺う。

●条約ができやすい雰囲気があった80年代や90年代と違い、最近は国家の攻撃を追及するような国が増えてなかなか条約ができない中で、サイバー攻撃や海戦法規でもマニュアルを作っており、条約がない状態で実務を動かすためにソフトローに頼る傾向がある。LAWSについても、科学技術の進歩に対し法律をつくるのに時間がかかり、ハードローまで行かないのであれば、ソフトローでとにかく現場を規律していく必要がある。

○ドローン等の遠隔操作兵器等も全てLAWSに入るのかどうかについて伺う。

●ドローン等の遠隔操作兵器は、無人兵器であるが、リモートコントロールで人間が操作するので合法兵器である。また、ペトリオットやイージスシステムは、標的や方向が違う場合に、途中で止めさせることができ、意思決定の中で人間

が監視しているので合法である。例えばハーピーのように特化型A Iを搭載する対物破壊用の自律型兵器も合法と認められる。今言われているL A W Sは、対人用の、選択、追尾、攻撃の全てをA Iが判断する汎用型A Iが搭載されたものだが、C C Wでは、それを含む広い現在存在しない範囲の兵器について、対人だけで議論するのかなど、取扱いが議論されている。

○L A W S規制において、自律性の程度のアプローチによってL A W Sの範囲を狭めてしまうという議論になっているのか、また、国際人道法からのアプローチにおいて議論になっていることについて伺う。

●自律性は非常に幅広い概念である中で、国際人道法の観点から特に兵器として禁止・制限しなければいけないのは標的の選択や標的に対する攻撃の判断等の生殺与奪の核心の部分まで自律的に機械に任せることであるとして、問題になるような自律性を抽出して議論しようとしている。また、国際人道法からのアプローチで焦点になっているのは、機械が文民と戦闘員を区別して攻撃の対象として選ぶことができるのかといった機械の判断能力などの無差別性や過度な傷害という論点である。

(L A W Sや対人地雷に対応していくための日本の役割)

○L A W S及び対人地雷に関する国際的な議論の現状等を踏まえ、日本の安全保障を考えた中で、国会が行うべき議論や活動について伺う。

●L A W Sについては、国際的な規制が実現していない中、一定の共通の認識に基づき、各国それぞれが自国の中で規制を行っていくべきである。そのための国内的な基盤をしっかりとつくり、関係の法律等で規律していることを対外的に説明できるようしておくことが重要である。地雷については、対人地雷の除去に軍隊が出て行く場合もあり、O D AとO S A（政府安全保障能力強化支援）のはざまに陥りかねない協力などに対する柔軟な運用の在り方を含む制度設計について、国会でも心配りいただきたい。

●条約に至るまでの考え方を国民に理解してもらうため、国会でも、科学技術と

同時並行的に大まかな原則、政治宣言、ベストプラクティスなどについて順を追って議論をして固めていくなど、日本が最終的にどのような方策をとるのか、条約はどうあるべきかといった条約になる前の議論をしっかりとすることで、関係省庁も行動しやすくなる。

- 対人地雷禁止条約やクラスター弾に関する条約の経験からも、政治主導で行うことが一番の早道である。L A W S について考える超党派の議員連盟をつくり、広範囲な情報を持つ市民社会と対話を続けてほしい。

○対人地雷における犠牲者支援の課題と犠牲者を出さないために日本が果たせる貢献について伺う。

- 日本の支援は高額なハードに偏りがちだが、地雷除去は手作業でやる部分も多いので、様々な地雷対策にバランス良く配分する必要がある。犠牲者支援では、支援を受ける国の仕組みにより地方になかなか支援が届かないという問題があり、支援がうまく活用されるような国家プログラムの形成を促す必要がある。

○L A W S 規制においてソフトローからハードローへの流れをつくるために日本政府ができる具体的な行動について伺う。

- C C W 枠内において、まずは中露も参加するコンセンサスを目指す条文案を提案し賛同国を増やしていくべきであり、そのため、100%の内容でなくても大国がのめるような条文案を作成する作業を詰めていくべきである。

○L A W S に関する国際的なルール作りの議論を進めるために日本が果たすべき役割について伺う。

- 米国等と共同で条項案を提示するなど、状況を見つつ、様々な具体的な提案を行いながら、同志国とともに日本の考えを国際的なコンセンサスの基盤にすることを続けることが非常に重要である。
- 最終的には軍縮条約が望ましい。しかし、軍事大国が加わらないC C W 枠外で軍縮条約をつくってしまうと、軍事大国を規制する条約がなくなるため、C C

W枠内で議論を詰めて、法的な受皿として最大公約数的な人道法条約をつくってから軍縮条約につなげるべきである。同時並行でも良いが、今の段階ではステップ・バイ・ステップ方式で進める方が良いと考える。

- クラスター弾に関する条約の定義付けの議論の際には、日本の外交官が積極的な発言をしていた。そうした経験を踏まえ、L A W S 規制の合意形成のプロセスに日本が粘り強く参加して、そこに資するような貢献をしてほしい。

○軍縮会議日本政府代表部特命全権大使在任中の成果や改善すべきと感じたことについて伺う。

- ロシアによるウクライナ侵攻で、ロシアが、これまで抑止のための兵器と捉えられてきた核兵器を恫喝の手段として用いようとしたことにより、核兵器をめぐる状況は大きく悪い方向へと変わった。そのような中で、日本は、一貫して核軍縮を進め、国連総会に核兵器廃絶決議案を出し、実践的、現実的な核軍縮の道のりを示している。日本が提案した総会決議によって、核による恫喝に対する深い懸念を表明するしっかりした立場を国連の中で打ち出せたことは一つの成果であったと思う。

(市民社会の役割や活動の現状)

○L A W S 規制の問題について市民社会の関心を引き起こすために求められる工夫について伺う。

- 民生利用の延長上に軍事利用があり、A I についても自動走行車両や買物のためのロボットなど、身近なものとなっている様々な民間利用の場面を通して、軍事転用の可能性やデュアルユースの問題がより具体的な問題として考えられるようになるのではないか。

○対人地雷禁止条約や核兵器禁止条約（T P N W）の推進には、N G O 等の市民の運動が大きな力となっており、ウクライナやガザ地区での現状を打開するために、世論の高まりが世界的に必要であると考えているが、見解を伺う。

- 犠牲者の声をできるだけ早く、広く伝えていくことが大事であり、犠牲者が泣き寝入りしないような社会をつくることが大前提である。T P N Wについては、日本も批准すべきであるが、まずは締約国会議にオブザーバー参加し、被害者支援の経験・制度を共有していく役割を果たせる。被害者目線で考えることが最も有効な抑止力になる。

○対人地雷禁止条約やクラスター弾に関する条約をめぐる市民社会の運動の取組が広がり、成功をもたらした要因について伺う。

- 市民社会と政府のパートナーシップが重要である。市民が犠牲の状況をできるだけ包括的に把握し、意思決定を行うローメーカーの人々に迅速に伝えていく関係性が、問題の認識を広範囲に広め、犠牲になる市民の立場からの取組が継続していることが条約の確固たる基盤になっている。

○クーデターが発生し、状況が悪化するミャンマーにおける地雷被害者への支援活動で困っていることや今後の展望等について伺う。

- 国軍が銀行を管理しているため、日本で集めた支援金をミャンマーに送ることができないという問題に一番困っている。ウクライナやパレスチナの問題と違い、内戦の実情は非常に表に出づらい状況にあるが、人道支援が避難民の人たちに届くよう、少なくとも攻撃をやめるように求めるなど、今の軍政に対して政府からも一定の声かけをいただきたい。

（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）

○今後A Iが人間のコントロールを遮断するまでに進化してしまう可能性について伺う。

- 人間と人工知能が同等になる技術的特異点が2040年から2050年の間に訪れ、2070年には人間を凌駕するスーパーインテリジェンスが出現すると言われ、さらに最近はその予測が10年前倒しになると指摘されている。そのため、人間が支配される前にA Iを支配しようと、今の段階でヒューマン・セントリック・アプ

ローチをつくろうという考え方も出てきている。

○人間を凌駕するようなA Iをコントロールすることができるのかどうかについて伺う。

●その点はL A W Sの議論の中でも重要な部分の一つである。特に機械が自分で考えて命令を書き換えてしまうような高い自律性を備えたものについては、軍事利用されている場合に軍隊の指揮命令系統から逸脱してしまう可能性があり、一定の規制を考え、そのための禁止・制限規範をしっかりとつくるべきである。その内容としては、予想できないような行動を機械がした場合に人間がスイッチをオフにできるようにすること、自律性の兵器を使う時間的あるいは場所的なフレームワークをあらかじめ限定すること、文脈的なコントロールを及ぼしておくことなどの考え方が議論の中に出ている。

(対人地雷禁止条約等の非対称性の問題)

○対人地雷禁止条約における当事国と非当事国間の非対称性の問題について、条約作成時に議論されたのかどうかについて伺う。

●条約作成時の議論の有無については定かではないが、条約の締約国が、今のロシアとウクライナの状況からウクライナによる対人地雷使用を認めていくことになれば、条約の規範力の弱体化につながる。締約国には自制を促しながら、地雷を利用している国に対して締約国が一丸となって大きな声を上げていくことが大事である。

○対人地雷禁止条約の非対称性の問題について、国際社会全体での議論や受け止めについて伺う。

●軍縮条約は非常に重要だが、非対称性という問題を今まで議論してこなかった。核兵器の場合は、核保有国が非核保有国に対して核兵器を使わないという、消極的安全保証の議論があり、それを対人地雷やクラスター弾にも適用できるような考え方を提言していきたいと考えている。

○対人地雷禁止条約等の加盟国と非加盟国との非対称性の問題については、条約に入っていない国からは兵器を買わないことで産業界が不利になるような状況をつくるなどの方法で対応することも考えられるが、対応策について伺う。

●専制国家の軍事企業は国営が多く、非加盟国の兵器を買わないことにしても非加盟国同士で融通してしまう。そこで、核兵器と同様に、条約に入っている国にはその兵器を使わないといった政治宣言等のソフトローをつくっていくことが重要である。

●規範の内容の高さと加盟国の数がトレードオフの関係にある中でのバランスの問題がある。また、安全保障上の立場に関わる軍縮・不拡散において、遵守されていることに確信を持てるようにするための検証を伴う条約をつくることが重要である中で、必要となる非常に高いレベルでの信頼がない今の時点で法的な拘束力のある文書をつくるべきか、あるいはもっと信頼のレベルが高まった時点で実効性のある条約をつくるべきかという、タイミングの問題もある。

（L A W S 規制に関する中国の立ち位置）

○L A W S 規制に関する中国の立ち位置について、理由や背景を含めて伺う。

●中国は、致死性、高い自律性、無差別性など非常に厳しい六つの指標により禁止すべきL A W S の範囲を厳しく限定しつつ、それは法的拘束力のある文書でも差し支えないという独自の提案をしている。中国は、高い自律性兵器の能力を持っているが、外交場裏では途上国の代表として振る舞ってきている点にも配慮した形となっている。

（クラスター弾製造企業への投融資をめぐる問題）

○日本政府がG P I Fのクラスター弾製造企業への投融資の禁止に消極的である理由について伺う。

●2017年に民間の金融機関で一斉に方針転換が行われた際、同様の措置を行うようG P I Fに申し入れたが、この点に関する質問主意書に関し、特に規制は設

けないとする答弁が閣議決定され、そのままとなっている。E S G投資を重視する近年の動きや、日本の金融機関が責任投資原則にサインしていることを踏まえ、そうした企業への投融資は行うべきでないと考えてほしいところであり、G P I Fは被保険者の利益を第一に考える立場からとしているが、やはり検討をお願いしたい。

（日本の外交・安全保障政策の在り方）

○兵器を規制することも大事であるが、戦争を規制して平和的に外交で取り組むことが大事であり、今重要な時期にある。しかし、日本は近隣諸国との話合いの場を持てておらず、こうした話合いを実現する方策について伺う。

●冷戦後の20年間は協力の時代であり、大国が協調していろいろな国際的な問題の解決に大きな役割を果たしてきたが、今また大国間の対立の時代に入ってきている。しかしながら、東西のブロック間で没交渉だった冷戦時代とは異なり、対立と協力を同時にマネージしていくことが大きな課題であり、近隣国との対話も非常に重要な協力の要素の一つである。

○日本の近隣に独裁体制状態にある核保有国が3か国ある中で、防衛費増額等の岸田政権の政策について現実的観点からの評価について伺う。

●例えば、対人地雷禁止条約及びクラスター弾に関する条約に朝鮮半島の国や中露は入っていないが、日本は両条約に入っている。軍縮条約に入ること自体は理想であるが、その非対称性については準備や議論をしていく必要があり、そういう意味で、日本が置かれた地理的な要因に配慮している点に関しては評価できるのではないか。

（国連改革の在り方）

○ほぼ全ての国が加盟する国連の場でのルール作りが大事であるものの、コンセンサス方式でハードローをつくるのが難しい中で、国連総会決議に頼ることを含め、昨今の中東紛争やロシア・ウクライナ紛争で機能せず、安保理改革も

なかなか進まない国連の現状も踏まえた国連改革について伺う。

- 枠組みの改革は難しく、既存の枠内で総会を利用していくことになるが、その際、多数決では大国が乗ってこなくなるので、できる限りコンセンサス方式に誘導していく必要がある。
- 交渉をし、それを各国が批准し、国内的に実施し、お互いに検証し合い、最後に不遵守の場合に対応するという軍縮・不拡散の枠組みにおける一連の側面の中で、今一番弱いのは不遵守への対応である。法の支配によって軍縮・不拡散を規律していくためには、不遵守に対応できるように安保理が機能することが非常に重要であり、国連改革が引き続き必要である。

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（令和6）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（HDPネクサス）の考え方を重視している。2023年6月に改定された開発協力大綱においても、HDP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、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（ICRC）や国境なき医師団（MSF）を始めとした、関連する国際機関やNGO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、調査会では、参考人から、ICRCの活動、MSFの活動、人道支援活動が直面している危機や課題、国際法における武力行使の規制の在り方と国際人道法の課題等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行っ

た。

質疑においては、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、議論が行われた。

（１）参考人の意見概要

参考人の意見の概要は、以下のとおりである。

榛澤祥子参考人（赤十字国際委員会（ICRC）駐日代表）

ICRCは、有事の際に活動する最も長い歴史を持つ人道支援組織であり、国際レベルで活動するICRCと、ローカルレベルで活動する各国赤十字社及び赤新月社との強固な連携は赤十字の強みである。

ICRCは、公平、中立、独立した人道支援組織であり、武力紛争及びその他暴力の伴う事態により犠牲を強いられる人々の生命と尊厳を保護し、必要な援助を提供することを使命としている。ここで、①公平とは、国籍、人種、宗教等による差別なく、助けを必要とする人のニーズに応じて、最も急を要する支援を優先して提供すること、②中立とは、一切の政治的、思想的な思惑に関与しないこと、③独立とは、最も必要な場所に援助が届けられるよう、政治、経済、軍事、宗教等の権力や影響力から独立していることを意味している。

国際人道法は、国際的武力紛争又は非国際的武力紛争においてのみ適用される法規であり、その役割には大きく分けて①暴力の使用を紛争目的の達成に必要な量に制限するなどの戦闘行為や手段の規制と、②文民や負傷した戦闘員など戦闘に参加しない人々の保護の二つがある。武力紛争におけるICRCの役割や任務は、国際人道法の中核であるジュネーブ諸条約・追加議定書に定められており、ICRCは国際人道法の守護者と考えられている。

人道支援が直面している危機や課題として、第一に、紛争の長期化及び都市化

がある。I C R Cの活動規模が大きい上位10か国での平均活動期間は2019年時点で42年間に及ぶ。紛争の長期化により、弱い立場に置かれている人々が極めて大きな影響を受けるとともに、人道支援組織においても短期的な緊急支援と中長期的な支援を並行して実施する必要性が生じる。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、長引く市街戦のためインフラ回復には長い年月を要し、安全上の理由で開発機関が撤退することも多くある中で、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。また、現在、I C R Cが把握しているだけで世界では約120の武力紛争が起きており、60以上の国と100以上の非国家武装集団が紛争当事者となっている。これらの中にはウクライナやガザのように世界中の注目を集める紛争がある一方、大部分はかなり早い段階で忘れ去られてしまう紛争である。忘れられている紛争やそこで生きる人々にいかに光を当てていくのかは、人道支援組織にとっての大きな課題となっている。

第二に、複合的な人道危機がある。紛争に気候変動が重なることで、食料不足、経済不安及び健康被害の拡大、必要不可欠な公共サービスへのアクセスの制限など、既にある問題がより悪化する状況の下、適応力が乏しい国ほど対策が行われず放置されている。また、感染症や世界的な食料・エネルギー価格の高騰により、既に弱い立場に置かれている人々が更に追い詰められている。

第三に、人道原則を理解してもらうことの難しさがある。特に、I C R Cにとっての中立とは、紛争当事者から信頼され、その信頼をベースに支援を必要としている人々へのアクセスを得る手段であるが、世界の分断が進み、多国間主義が大きな転換点にある中、それはますます理解されづらい理念になっている。また、国際人道法違反と見なされるであろう状況は世界中にあり、そうしたことのみが大きく取り上げられ、戦争にルールを設けること自体に無理があるといった声が上がっているが、I C R Cによる捕虜の訪問も、紛争当事者がジュネーブ第三条約を遵守することにより実現しているものであり、最前線で人道支援に携わる我々は、日々の経験を通して、国際人道法がいかに重要な役割を果たしているかを目の当たりにしている。国際人道法のルールを尊重することは、人々の命を救い、苦しみを和らげ、将来的な対話と平和の可能性を維持するために不可欠である。

以上を踏まえ、日本が果たす役割について3点提案したい。第一に、国際人道法と人道原則についての理解の促進である。戦争にもルールがあることを議員、省庁、一般の方々に、平時から理解していただきたい。第二に、国際社会の法と秩序を尊重する日本としてのリーダーシップである。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積極的な働きかけを行い、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。第三に、人道支援に対するODAを通じた支援の継続と拡充である。開発協力大綱が念頭に置くODAの量を対国民総所得比0.7%とする国際的目標の実現に向けた検討を進めることを期待する。その際、人道支援が果たしてきた役割と重要性を踏まえ、迅速かつ確実に支援が行き届くよう意思決定の迅速化を行うと同時に、必要な場合には質の高い柔軟な拠出を取り入れてほしい。

村田慎二郎参考人（国境なき医師団日本事務局長）

1960年代後半のナイジェリアのビアフラ紛争の際、ICRCの活動に従事する中で一般市民に対する政府軍の暴力に強い憤りを覚えた医師たちは、当時のICRCの「沈黙の原則」に背き事実を告発し、国際社会の反響を呼んだ。この経験に基づき、人道危機の現場で起こったことや見たことを公に発信することで国際社会の関心や介入を呼ぶことの重要性を認識した医師やジャーナリストにより、1971年にMSFが設立された。

MSFの主な活動は、緊急医療・人道援助と、現場で目撃した人道危機を世界に発信する証言活動の二つを柱とする。MSFは独立、中立及び公平を堅持し、いかなる国や団体からも干渉や影響を受けることなく、ニーズに基づいた支援を公平に届けるため、活動資金の95%以上を民間からの寄附で賄っており、その85%以上は個人の寄附である。各国政府からの資金は全体の1%程度であり、主に紛争地ではないプロジェクトに限って受け入れている。

MSFは70以上の国・地域で活動し、その約3割は武力紛争下で行われている。

MSFは、いかなる場所でも原則非武装で、自らの調査により現地のニーズを把握し、医療ニーズのみを基準に最も喫緊の援助が必要な場所や分野を判断し、戦闘員を含めどのような患者にも無償で治療を提供する。そして、紛争地での医療活動を可能とするため、政府機関や他の援助機関だけでなく、あらゆる紛争当事者と対話を行い、活動について理解を得るようにする。こうしたことは国際人道法の医療保護の原則に基づくルールに沿ったものであり、MSFにとって国際人道法は、紛争地における倫理的というよりむしろ実用的なツールとなっている。そして、質の高い医療・人道援助を常に提供すること、活動内容に関して透明性を保つこと、緊急事態において迅速な援助を提供すること等の組織の方針が、結果的に我々の活動を守ってきた。一方、それでも活動できない地域があるのも事実である。

近年、MSFが紛争下の活動で直面している主な問題として、第一に、医療への攻撃がある。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いる。世界保健機関（WHO）によると、2023年には19の国・地域で1,400件以上の攻撃が記録されており、730人以上の医師・看護師が殺害され、1,200人以上が負傷した。こうした攻撃の更なる問題は、紛争地で病院を命綱とする多くの人々から医療へのアクセスを奪い、助かるはずの命も助からなくなることである。2016年に紛争下の医療従事者及び医療施設の保護に関する国連安保理決議第2286号の共同起案国として採択を主導した日本には、世界でなお続く紛争における当事国及び当事者に対し、国際人道法で定められた医療の保護を遵守するよう、リーダーシップを発揮してほしい。

第二に、各国の対テロ政策が国際人道法で認められている人道援助活動の制限にまで及んでいる。例えば、政情不安定な国でテロリストと指定された勢力の支配地域に暮らす民間人への人道援助が国内法によって制限もしくは禁止される、人道援助団体が人道援助活動のためにこうした勢力と接触を持つことや、テロや犯罪の疑惑がある患者を治療・搬送する行為が禁止されるといった事例がある。また、国際的な制裁が人道援助の障壁になること、さらに、反政府勢力がいる地域への援助活動が国内政策により制限される事例もある。2022年12月の国連安保

理において、国連の制裁措置から向こう2年間は人道援助を除外する決議が採択されたが、全ての国際的な制裁や国家による制裁によって人道支援が妨げられることのないよう取組をお願いする。

各国政府からの資金の受入れを自ら制限するMSFが、資金を受け取ることができるとした国は、スイス、カナダ、日本の3か国である。日本は、内戦や国際的な紛争において中立的な立場をとることが多く、紛争が起こる以前から、長年にわたり主要なドナー国として開発支援を実施してきたという場合が多い。そうした日本だからこそ、人道主義を実践、再構築するため、例えば、紛争当事者の双方に国際人道法遵守を働きかけること、人道援助活動の実施を制限する国内政策や規制があれば、それを取り除くよう当事国政府に働きかけること、真に人々のニーズ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。また、人道主義の実践上、人道危機に対応できる人材を育てる観点から、日本社会において、人道援助の従事者が活動地に行くことが今より受け入れられ、さらには奨励されるようにしていくことも必要である。

人道援助は今、かつてない危機に直面している。ガザの人々の苦しみはその最たる例であり、人道援助の行く末、人類の運命をも変えてしまうかもしれない事態である。日本を始め関係国の政府には、完全かつ持続的な停戦に向けた行動を強く求める。

松井芳郎参考人（名古屋大学名誉教授）

国際法は、戦争に訴えることの規制（ユス・アド・ベルム）と、戦争の行い方の規制（ユス・イン・ベロ）という二つの局面で武力の規制を行ってきた。第一次世界大戦頃までの国際社会を規律した伝統的国際法では、ユス・アド・ベルムの規制はなく、ユス・イン・ベロに関して、戦時国際法（戦争法）が規制した。しかし、戦争法は、当時国際法の主体と認められていた文明国間の戦争だけに適用され、非文明国との戦争、植民地戦争、内戦、戦意の表明がない事実上の戦争には適用されなかったほか、主要な保護法益を交戦者の平等の確保として人道的考慮は副次的なものにとどまるなど、限界が多く不十分なものであった。

その後、国際社会における中小国のイニシアティブや先進国における社会運動等を背景に、国際法は両大戦間に構造転換の時期を迎えた。こうした中、人民の自決権、人権とともに現代国際法の主要な軸をなす武力行使禁止原則については、主に国際連盟規約で戦争違法化の動きが始まり、1928年の不戦条約を経て、国連憲章で武力による威嚇又は武力の行使が禁止されたことにより確立したとされる。武力行使禁止原則は、全ての国を拘束する慣習国際法上の原則にもなっているほか、領域取得の合法性、条約の有効性、侵略行為を主導した個人の刑事責任など国際法の多くの分野にも影響を与えている。

しかし、武力行使禁止原則には大きな限界があり、その最たるものが実効性の担保である。国連憲章の集団安全保障制度は、外部に仮想敵国を想定する伝統的な考えよりも理念的に進歩しているが、戦争によって平和を実現するという矛盾を内包しているほか、大国に対しては事実上発動できないという限界を持っており、安保理の拒否権はこれを制度化したものとも言える。また、同原則の例外として国連憲章に基づく国連による措置と自衛権があり、各国が発動する自衛権も安保理の監督の下にある建前となっているが、そのことは拒否権を有する常任理事国やその支持を得た国にとっての制約にはならない。また、国連憲章が集団的自衛権という新たな考え方を導入した分だけ自衛権の範囲が拡大したことにも留意する必要がある。さらに、国連憲章は国家間の武力紛争を想定してつくられており、冷戦後の武力紛争の大部分である非国際的武力紛争に国連が対応するには様々な限界がある。

一方、こうした武力行使禁止原則の発展と並んで戦争法から国際人道法への発展があり、適用に様々な限界があった戦争法とは異なり、国際人道法の場合は国際的武力紛争に全面的に適用されるほか、非国際的武力紛争でも一定の人道法規則が適用されるようになった。また、伝統的な戦争法の保護法益が交戦者の権利保護であったのとは異なり、国際人道法の保護法益は武力紛争に関わる個人の人権や人道的待遇を確保することにあることから、武力行使禁止原則の確立により武力紛争において侵略者と犠牲者とが区別される中でも、実定法ではあくまで平等適用が確立している。

なお、武力行使禁止原則上適法な行為である国連による措置や自衛権行使にも国際人道法は適用されるので、敵対行為は国際人道法に従って実施されなければならない。ウクライナがロシアの侵略に対して自衛を行っていること自体は適法であるが、非人道性が非難され違法の疑いが強いクラスター弾を使用しているとの報道がある。また、ガザ北部攻撃はハマスによる攻撃に対する自衛権の行使であるとするイスラエルの主張自体は認めるとしても、文民や民用物、まして病院等に対する広範な無差別攻撃は大方からジェノサイドであると批判されており、国際人道法上合法と見る余地は全くない。

国際人道法の課題として、第一に、内容の一層の拡充が必要である。①区別原則と②不必要な苦痛を与えてはならないとの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が、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、クラスター弾に関する条約や対人地雷禁止条約のような個別に禁止する条約をつくっていくことが望ましい。核兵器の使用も一般原則上禁止されると理解されるが、核兵器国やその同盟国はその理解を共有しておらず、そうした国々に核兵器禁止条約（T P N W）への加盟を促し、核兵器の禁止が国際法上確立するよう努める必要がある。第二に、最も重要なことは履行確保である。かつての戦争法の主要な履行確保であった戦時復讐については、濫用の危険が大きく、また実際に濫用されたため、国際人道法においては厳しく制限し、I C R Cや事実調査の制度等ができてはいるが、まだ十分ではない。

国際法は大きな発展を遂げてきたものの、特に履行確保、違反に対する対処が極めて脆弱である。紛争が始まってからは打つ手が少ないため、紛争の発生自体を予防する、あるい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。また、武力紛争が発生した場合は、その犠牲になる一般市民への人道的支援が重要となる。平和的生存権を憲法に掲げ、西側諸国の一員であつても紛争多発地域との大きな地政学的利害を持っていない日本は、こうした紛争予防や人道危機への対処において重要な役割を果たすことができ、また市民も色々な役割を果たすことができる。

（２）主要論議

質疑における主な議論は、以下のとおりである。なお、○は委員の発言、●は参考人の発言を示している。

（ガザ情勢をめぐる国際法上の評価と日本政府の対応）

○イスラエルのガザ地区への攻撃について、国際司法裁判所（ＩＣＪ）が集団殺害行為、殺害防止の暫定措置命令を出している中で、日本政府が、事実関係を把握できないことを理由に国際法上の評価を避けていることの是非に対する見解を伺う。

●先にハマスが人質をとるといった違法行為を行った点だけを見ればイスラエルの自衛権行使の主張も理解できなくはないが、必要性和均衡性の要件に照らせば、自衛権では全く正当化できないと思われる。自衛権の要件を踏み外していることや国際人道法の基本原則に違反していることは、日常的な報道等で事実関係を確認できないことではなく、イスラエルの行為は非難に値する。

○日本政府がイスラエルのガザ地区への攻撃は国際人道法違反であると非難する必要性について伺う。

●日本政府の政治決断についてこうすべきといったコメントは差し控えるが、日本は法の支配を重要と考えている国であると理解しており、そうした観点からも国際人道法の遵守に関しては声を上げていく必要性はあると考える。

●ガザで起きていることは、一般市民に対する集団懲罰であり、水や食料、燃料、医薬品などの搬入禁止にとどまらず、人道援助団体のアクセスも制限する明確な国際人道法違反のほか、医療への攻撃や強制的な避難など国際人道法に沿っていない行為により、前例がない危機的状況にある。日本政府には、即時かつ持続的な停戦に向けて、イスラエルとハマスの双方に対し引き続きあらゆる影響力を行使してほしい。

●ガザ危機に対する日本の対応に関しては、二つの側面で考える必要がある。まず、ハマス側も含めた人道法の違反に対して、非難や停止の要求をしてほしい。

また、もしもジェノサイドの意図が立証できるということになれば、ジェノサイド条約を踏まえ、日本政府もこれをやめさせるために様々な努力をする義務がある。

○国際社会がイスラエルのガザ地区に対する攻撃を止められない要因と背景について、国際法上の観点から見解を伺う。

●イスラエルの立場を支持する勢力が少なくなく、国際社会が必ずしも全面的にイスラエル批判になっていないことが一つの要因になっている。また、より長期的な問題であるパレスチナ問題の解決に向けて現状を打開する方向も同時に追求していくべきである。

○ガザ情勢において、ハマスによる早急な人質の解放やハマスの違法行為の認定、再発防止等を進めることで、イスラエルによる自衛権行使の根拠を取り除く必要性について伺う。

●I C R Cは、人質事件が発生した直後からハマス、イスラエル、影響を持つ国々との対話を重ね、まずI C R Cによる人質への訪問を求めているが、まだ実現していない。今後も人質解放に向けて力を尽くしていく。

●ハマスによるイスラエルの市民への攻撃は決して許されるべきではない。他方、ガザでイスラエルによる無差別攻撃のために市民が受けているとてつもない恐怖を表現する言葉が見付からないのが現状である。

○イスラエルとハマスの両当事者に対して、医療機関への攻撃や病院・学校の地下等での活動の停止を含む国際人道法の遵守を働きかける必要性について伺う。

●I C R Cは、イスラエルとハマスの双方に対し、非公開のバイ対話を通じて、国際人道法の遵守に向けた働きかけを行っている。

●M S Fは、どのような紛争下においても、全ての紛争当事者に対して民間人や医療の保護を訴えており、ガザ情勢においても、ハマス、イスラエル双方に訴えている。

○ガザ情勢に関し、南アフリカが I C J に対し、ジェノサイド条約第 2 条について、I C J 規則第 75 条 1 項に基づく権限行使に関する追加措置の緊急要請を提出したことへの評価と、人道支援への影響を伺う。

● I C J が南アフリカの要請に応じて出した暫定措置命令について、一部には即時停戦を命じなかったのは不十分との批判もあるが、I C J としてはこの事件で根拠となるジェノサイド条約に関わる管轄権の範囲内でしか暫定措置を出せない。なお、暫定措置の法的拘束力の有無について長年争いがあったが、20 年程前の I C J の判断において拘束力があることが確認されている。

○ガザ情勢をめぐり、国際紛争を解決する手段として戦争を放棄している憲法を持つ日本だからこそ果たせる役割について伺う。

●国際紛争を解決するために役割を果たすことは、平和憲法を持ち出すまでもなく国際社会で相応の立場を維持しようと思えば重要なことであり、日本もこれまでカンボジアなどで一定の努力をしてきている。外務省を始め政府には平和的解決に向け尽力してほしい。

○ガザ地区で日本が O D A で供与した病院、学校等の施設に被害が出ていることへの対応の在り方について伺う。

●WHO といった中立的な国連機関が記録した数字と、我々が現場で目撃した証言も参考にすれば、医療への攻撃が現実にとどれだけ起こっているかは明らかであり、国際人道法を遵守するよう引き続き呼びかけていくことが必須と考える。

(U N R W A への資金拠出の停止をめぐり対応)

○U N R W A をめぐり問題で日本政府も資金拠出を停止していることに対する見解を伺う。

●U N R W A が糾弾されている事柄に関して I C R C としてコメントする立場にはないが、U N R W A の支援は不可欠と考える。現在のシステムではガザの人

道的ニーズへの十分な対応は不可能であり、ニーズの大きさを考えると援助の中断を避けることが極めて重要と考える。UNRWAは、食料配給から教育に至るまで幅広い業務に従事しており、このことは実際に人道支援に必要な活動が膨大かつ複雑であることを物語っている。

- UNRWAの職員がハマスと内通していたということがあれば、それ自体は大きな問題であるが、UNRWAへの資金提供をやめることは集団的懲罰に当たる。人道的援助に必要である限り、たとえ内通の事実があったとしても、資金提供をやめることは問題である。

（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）

○ウクライナ及びガザ地区の状況を踏まえ、日本政府への要望を伺う。

- 国際人道法についての強いメッセージを発信してほしい。また、ウクライナもガザ地区も忘れることなく継続的に支援してほしい。
- 人道援助に紛争を止める力はなく、問題を解決できるのは政治だけである。日本政府には、即時かつ持続的な停戦のためにあらゆる影響力を行使してほしい。一時的な休戦ではなく持続的な停戦こそが、更なる何千人もの民間人の殺害を食い止め、切実に必要とされている人道援助を届ける唯一の方法である。

（人道支援を担う機関をめぐる課題）

○沈黙の原則を破って現実を発信することが中立性の原則と矛盾する可能性について伺う。また、紛争当事国という報道の自由がない場所であえて沈黙の原則を破って行う証言活動について伺う。

- MSFが言う中立とは、軍人であろうと反政府武装勢力であろうと病院に送られてくれば治療しなければならないとするジュネーブ条約にも定義されている医療倫理から見た中立である。証言活動に関しては、沈黙と中立が混同されてきたことに異を唱える形で設立されたMSFとして、プロフェッショナルな医療を提供するだけでなく、人道面から状況を良くしていくことへの願いを込めて、交渉がうまくいかなかった場合に公に訴えるようにしている。

○人道援助に携わる邦人数の現状に対する評価と、邦人職員数を増やす上での課題、特に若い世代への啓発の在り方について伺う。

●I C R Cにおける邦人職員数は、全体の職員数と比べるとまだ少なく、組織としても、日本だけでなく比較的少数と思われる国々出身の職員数を増やす努力を行っている。また、意思決定に入っていくことの重要性を踏まえ、幹部職員数を増やすことも非常に重要である。

●M S Fの海外派遣スタッフのうち邦人は1.5%程度にすぎず、欧米諸国と比べ、日本社会では人道援助に対する理解や支持もまだそれほどないと感じる。フランスでは、M S Fの海外派遣スタッフへの年間応募数が人口差を踏まえると日本の約60倍に上り、人道援助が職業の一つの選択肢として若い世代に浸透している。同国には、従業員が人道援助に行く場合、雇用者は帰国後もポジションを用意しておかなければならないとする法律があり、日本でも同様の法律ができれば状況が違ってくるのではないかと感じる。

○赤十字グループにおける職員の労働環境について伺う。

●赤十字グループは、それぞれのスタッフが組織の中でどのように発展していけるかを第一に考えるとともに、給与等待遇の面では国連と比べて遜色ない環境を提供している。

○活動資金の多くを占める個人からの寄附を集めるためにM S Fが行っている工夫や、税制優遇等の政府に求める措置について伺う。

●M S Fは世界に約30の事務局を持ち、各国でファンドレイジング活動を行っており、貢献度は米国が突出して高い。日本はおよそ5番目であるが、10年前に比べると寄附者数及び額は約倍増しており、日本社会においても、組織や、民間からの寄附で活動していることが知られるようになってきたと感じる。また、寄附金控除の制度はM S Fのような団体にとって非常に後押しになっている。

（人道支援と開発協力の連携）

○人間の安全保障の観点から人道支援分野での取組も重視する日本の開発協力の強みと、強化していくべき課題について伺う。

- 日本の強みとして、人々に寄り添った支援について本当に理解していること、また、民間セクターとの連携等を含め、災害の対応で得た知見の大きさを感じる。
- 自分が人道援助活動をする中で、一般の人々だけではなく各国政府からも日本に対するイメージの良さが感じられる。それは、人権上の問題などがあっても、欧米諸国とは異なり、日本が中立的な観点から支援を続けていることに起因すると思われ、だからこそ、その立場を活用して、より一層人道面でのリーダーシップにつなげてほしい。

○人道危機への対応とその後の復興等の観点から、人道支援と開発協力の連携を進める上での課題と参照すべき事例について伺う。

- 紛争が長期化する中、人道支援と開発支援の間のグレーゾーンを踏まえた人道支援機関と開発機関の連携の在り方は非常に重要なイシューである。I C R C は世銀等とも連携しているが、さらに、J I C Aとの協力覚書に基づきウクライナ等の紛争影響国において、J I C Aの長年の信頼及び専門性とI C R Cの現場での機動力をいかした協力を計画・実施していきたい。
- 政治的制約をできるだけ取り除き、独立、中立、公平な立場で命を救い、苦しみを軽減する人道援助活動に対し、政府や国家機関を強化する開発や平和構築には政治的な側面や影響が大きく、連携のアプローチはこの違いについての考慮が十分でない。両者を明確に区別することで、紛争地においても中立的な立場を保ち、安全を確保し、M S Fの緊急医療・人道援助活動が可能になる面を十分に考慮してほしい。
- 緊急の人道援助が不可欠であることは言うまでもないが、将来の開発援助へスムーズに移行させるような視野をいつも持っている必要がある。

○限られた予算の中で、人道支援に係るODA予算の拡充に向けた日本政府への期待について伺う。

- 他の先進国と比べて日本のODAにおける人道支援の割合が小さいので、その観点からの予算の拡充がある。同時に、ICRCの側でも、伝統的なドナー国以外の国々からの拠出や、民間セクターとの連携など資金調達の多様化が重要になると認識している。

○紛争下における人道支援活動を行う中で感じられる日本への評価について伺う。

- ICRCは中立、独立、公平な組織として余り国籍には触れないが、外に出ると日本が中立的であると思われることを強く感じる。特に紛争地域、例えばパレスチナにおいて、人々が日本を信頼し、中立的で自分たちを支援してくれる国だと思っていることを感じた。
- プロジェクト責任者等が日本人の場合、様々なアクターと対話する際にも、MSFのことよりも日本について質問されることが多く、先人たちの努力や立ち居振る舞いが関係し非常に良いイメージを持たれている。政府はそれをうまく活用し、中立のイメージやODAを通じたつながりも最大限にいかし、ガザ地区など人道危機において、人道外交の面からリーダーシップを発揮してほしい。

○人道支援活動における最新技術の応用に関する現状と課題、また、日本がなし得る貢献について伺う。

- 自律型致死兵器システム（LAWS）を含む新しい兵器に国際人道法がどう当てはまるのかについてICRCは率先して意見の醸成に努めている。他方、テクノロジーは使い方によっては人道支援に役立つものであり、ICRCはウクライナの地雷や不発弾の汚染問題を受け、早稲田大学及びNECと連携し、ドローンを活用した探知システムの開発を進めている。このように、人道支援にテクノロジーを上手に組み込んでいくことは大事である。
- 人道支援でのテクノロジーの活用は大事であり、MSFでも既にいくつか実施している。例えば、ヨルダンのアンマンの病院では3Dプリンター技術を応用

し形成外科に必要なものをつくっている。また、へき地で手術を行う現地スタッフに遠隔技術を用いたサポートを行っている。日本が持つ医療機器関連の技術、例えば持ち運び可能なX線機器、高効率のソーラーパネルなどは、人道支援の場でますます必要になると思われる。

（武力紛争をめぐる国際法と国際機関の機能等）

○国際法の歴史におけるグロティウスの「戦争と平和の法」の意義について伺う。

●グロティウス以前にも国際法の前史はあったとは言え、「戦争と平和の法」には「ユス・アド・ベルム」と「ユス・イン・ベロ」で戦争を規制するとの在り方も明確に表れており、現在に至る一つの流れをつくったという点では重要な役割を果たした。

○国民の間での国際法に関する理解の状況について伺う。

●国際法をどのように実施し、発展させていくかに関して、国民の理解や動きがないと先へは進まないところがある。例えばウクライナをめぐる報道において、専門家にすら国際法の正確な理解に立っていないような意見も見られるなど、現状では必ずしも国民の理解は十分でないと感じる。

○I C Jや国際刑事裁判所（I C C）の限界を踏まえた改革等について意見を伺う。

●I C JもI C Cも、判決に法的拘束力があることが前提になっているものの、強制執行の手続がなく、執行力はないが、全く意味がないわけではない。例えば、イスラエルに対するI C Jの暫定措置命令は、ジェノサイドの防止義務を国際世論に知らしめる役割を果たしている。また、I C Cによるプーチン大統領の逮捕状の発出により、締約国に同大統領を逮捕してI C Cに引き渡す法的義務が生じていることは、ロシア自身は締約国ではないが、少なくとも心理的には多少の圧力になっている。

○人道支援活動に資する観点からの国連安保理改革に関する提言等を伺う。

●ガザ情勢の状況が全く良くならない現状に安保理の難しさが表れている。ガザにおける人道危機は既に最悪のレベルに達している中で、各国がUNRWAへの資金提供を一時停止していることはICJの暫定措置にも矛盾しており、日本政府には、各国政府にも呼びかけ、できるだけ早く資金提供の一時停止を見直してほしい。

○国連安保理が機能しない場合における国際世論の形成等、総会が果たし得る役割に対する期待について伺う。

●安保理での拒否権発動の理由について総会で説明を求める決議は、常任理事国の拒否権行使に対する民主的コントロールの第一歩になる。特に、人道問題について拒否権を行使してはならないという主張は中小国間に根強く、そのような総会決議は国際世論の高まりを示す意味がある。ICJもそうした役割を果たすことができ、拒否権の行使について国際社会の監視を強めていくことは大事である。

○国際人道法の普及に向けた国会における取組に関する具体的なアドバイスについて伺う。

●日本での国際人道法の普及については、国際人道法国内委員会を通じた省庁横断的な取組が重要である。各国への国際人道法遵守の働きかけについては、バイやマルチの場で強いメッセージを発信することが重要であると同時に、国際人道法の理解促進が第一のステップとなることから、その点ではICRCも支援していきたい。

○紛争予防に対して日本国民が果たすことができる役割について伺う。

●政府に対して適切な政策をとるよう働きかけることに加え、政府を経ることなく、NGOや様々な市民運動、国際機関を通じて直接国際社会に発言していくことも重要になる。

（日本の安全保障政策に関する課題）

○日本が抑止論や、特定の同盟国を優先する単独行動主義に傾斜するようになった時期及び理由について伺う。

●軍事同盟とそれを正当化する最も強力な論拠である抑止論は、結局、相手に対抗する努力を取らせ、ますます国際緊張を高めるおそれが強い。ロシアの侵略に対してNATO強化の動きが強まっていることも理解できるが、もう少し長い目で見ると、欧州安全保障協力機構の強化といった選択肢も考えるべきではないか。

○台湾で米中の武力衝突が起きた場合、日本が武力攻撃事態等及び存立危機事態と認定し、例えばミサイル発射の予兆があったとして敵基地攻撃を行うことは、国際法の自衛権の範囲を逸脱しないのか伺う。

●有事の危険があるという段階で敵基地攻撃を行うことについては、自衛権の要件を踏み外した予防的自衛になるおそれが強いと思われる。日本の対応としては、台湾、中国、米国等も含めた地域の緊張緩和への働きかけを日常的に行っていくことが重要である。

○戦争を避ける手段を外そうとしている感のある今の日本を、憲法が本来目指す戦争を避ける道に戻すための方策について伺う。

●安保三文書等を含め現在の政策の進行は憲法が本来考えている方向とは大きく異なっており、憲法の議論に立ち戻るべきである。そのための方策については、むしろ国会で十分な議論を尽くしてほしい。

○憲法で平和的生存権を保障しているにもかかわらず沖縄に基地を集中させ、戦争の源になりそうな感のある日本の現状に対する見解を伺う。

●基地の問題については、国家間の関係の問題もさることながら、基地があるため攻撃されるかもしれないという状況は明らかに沖縄の人々の平和的生存権を脅かすという認識を、政府も我々ももっと強く持つべきであろう。

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（令和6）年2月21日）

国際的な軍縮・不拡散の中で、核兵器に係る核軍縮・不拡散については、多国間及び二国間の枠組みを通じた取組が行われている。そうした取組の中で、「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（CD）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。

一方、FMCT以外の多国間の枠組みとして、まず、「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。

「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、依然として未発効の状況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。

「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。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。

米ソ（露）二国間の枠組みでは、「中距離核戦力（I N F）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S T A R T）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G 7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、核軍縮に関するG 7初の首脳独立文書として発出された「核軍縮に関するG 7首脳広島ビジョン」では、F M C Tへの政治的関心を再び集めることが要請された。そして、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F M C Tハイレベル記念行事が開催された。さらに、我が国が提出し、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、F M C T及び透明性の向上に関する具体的な措置の実施を国際社会に呼びかけることに焦点が当てられた。

このような点等も踏まえ、調査会では、参考人から、F M C Tを取り巻く現状と日本の取組の在り方、F M C T構想の意義と課題、T P N Wとの関係を踏まえたF M C Tの意義等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、核分裂性物質の現状と規制の在り方、F M C Tを議論すべき場、F M C Tを条約化する課題と暫定的代替アプローチ、T P N Wなど核軍縮関連諸条約とF M C Tとの関係性、F M C Tを推進するための方策、F M C 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事用核分裂性物質への対応の在り方、T P N W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、議論が行われた。

(1) 参考人の意見概要

参考人の意見の概要は、以下のとおりである。

秋山信将参考人（一橋大学大学院法学研究科教授）

核兵器の保有過程における技術的な最重要課題は核兵器用核分裂性物質の獲得であり、これを規制することは、①核兵器の拡散防止、②核軍縮のベースラインの確立、③核軍縮の不可逆性担保の視点から有効な措置である。しかし、国際政治の現実を踏まえ、核兵器の削減について国際社会でコンセンサスが形成されるまでの間の核分裂性物質の管理におけるリスクの削減も考える必要がある。

F M C Tについては、1993年の国連決議で交渉の勧告がなされ、1995年のシャノン・マンデートが交渉の在り方の大枠を規定し、多くの国がこれを交渉の基本方針として位置付けている。以下の三つの点が、F M C T交渉の主な争点となっている。第一は、規制の対象を新たな製造に限るのか、既存の貯蔵分も含めるのかという規制の対象範囲の問題である。核保有国は既存の貯蔵分を含めることに積極的でないのに対し、既存の貯蔵分を含めなければ核兵器削減への明確な方向付けにならないとの議論がある。しかし、既存の貯蔵分を含めるのであれば、民生用からの転用等も含めるべきである。第二は、条約で使用する用語の定義である。兵器用核分裂性物質を広く定義すればするほど実効性は上がるものの、交渉で合意を得ることや検証手続も複雑・広範になる。また、民生用と軍事用の製造過程がほぼ同一である中で、生産施設をどのように区別し、規制の実効性をどう担保するのかなども課題になる。第三は、検証の在り方である。多くの国が検証付きの条約を支持するが、検証の範囲や正確性・完全性のレベル、その担保については議論が分かれる。また、F M C Tの目的を高い信頼性をもって達成するために必須となる核兵器国・核兵器保有国に対する非核兵器国並みの保障措置の実施を核保有国が受け入れるのかという疑問がある。

現状としては、シャノン・マンデートでC Dに設立するとされたF M C T交渉のための特別委員会ができておらず、交渉に入れない状態が続いている。日本を含む幾つかの国は、国連などコンセンサスによる決定を必要としないC D以外の

フォーラムに交渉の場を移すことを検討すべきと主張している一方、交渉の進展を望まない国は、シャノン・マンデートを根拠にそれを阻止している。C Dで特別委員会を設置できない原因の一つとなっているのはパキスタンの反対であるが、同国は、インドとの核の不均衡に関する思惑から、核分裂性物質の生産が禁止されれば現状の核の不均衡が固定化されるという論理で反対している。また、中国は、N P T上認められた核兵器国の中で唯一核戦力を増強し、その核関連の活動は最も透明性が低く、今後も拡大していく可能性が高い。同国は、2017年以降 I A E Aへの民生用プルトニウム管理の報告をやめたほか、他の核兵器国が行っている兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの宣言については、核軍縮に向けての実効性がないと主張している。また、北朝鮮も、新たに軽水炉を建設し、核兵器用核分裂性物質の製造能力を向上させている。こうした両国の姿勢は、日本の安全保障という視点から見た場合、極めて重要な要素となっている。

核兵器なき世界を目指す中で、F M C Tの推進は意義のあることであり、日本が交渉開始に向けて積極的に取り組むことは、軍縮へのコミットメントを示す観点から大きな意義があるものの、当面交渉が開始される可能性は低いことを踏まえ、その間に以下のことをすべきである。第一に、核兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの普遍化である。中国に対しモラトリアム宣言への参加の働きかけを継続するとともに、非同盟諸国やT P N W締約国との対話を強化し、モラトリアムを国際規範として確立し、それを受け入れない国にピアプレッシャーを与えていくべきである。第二に、透明性の向上である。核弾頭、運搬手段の保有量、核兵器用核分裂性物質の貯蔵量、核ドクトリンなどについて、核保有国が国際社会に積極的に情報を開示するよう求めていくべきである。核兵器使用の懸念が高まり、核軍拡の再来が懸念される中で、信頼醸成措置あるいは核軍縮のベースラインを確立する取組として、透明性の確保は一層重要になっている。第三に、核兵器国の責任ある行動の在り方、例えば、核兵器や核分裂性物質を安全に管理していることを国際社会に見える形で証明することや、核ドクトリンが国際人道法に照らし整合的であることを説明する責任、核兵器が使用された場合の環境破壊や人的、社会的な二次被害などに対する責任などについての議論を深めていくこ

とも一案である。第四に、互いにとっての懸念、そしてその解消について、中国との間で率直に議論する戦略対話である。対立を抱えていても、対話を通じてリスクを管理し脅威を削減していくことを、万が一への備えと並行して進めていくべきである。

阿部達也参考人（青山学院大学国際政治経済学部教授）

F M C T構想は、核廃絶に向けた様々な措置の中で、条約という法的拘束力のある措置により核兵器の原料物質の生産を禁止することで、核兵器の増加を断ち切ろうとするものであり、核廃絶に向けた次の論理的なステップという表現がその意義をよく表している。核軍拡の制限という文脈の中では、質的制限を目的とするC T B Tに対し、F M C Tは量的制限を目的とするという点について各国間で認識が共有されている。しかし、従来から規制の対象範囲に生産禁止だけでなく貯蔵分も含める広義論と生産禁止に限定する狭義論の二つの立場の対立があり、それが交渉開始を阻む大きな要因となっている。

F M C Tの今日的議論の起源となる1993年のクリントン大統領国連演説や交渉開始を勧告した同年の国連総会決議が言及していたのは生産禁止のみであったが、1995年にC Dにおける調整の中で取りまとめられたシャノン報告書は、条約交渉のために設置される特別委員会のマンデート自体としては生産禁止に限定しているものの、いかなる問題を提起することも排除しないことに合意したとの補足の一文により報告書全体で見れば生産の禁止に限定されないとの解釈が成り立つ。現在は、核兵器保有国の中でパキスタンだけが強硬に広義論を唱え、中東圏、イスラム圏、中南米諸国がこれを支持する一方、同国以外の核兵器保有国は狭義論に執着するという対立の構造になっている。

F M C Tの実質的な対象国は核兵器を保有する9か国である。そのうち、N P Tで核保有が認められた核兵器国5か国は生産モラトリアムの状況にあると見られるが、それ以外の4か国は生産モラトリアムとは無縁であり、理想的にはF M C Tはこれら9か国の合意を得て成立させたいところである。

1990年代前半には、冷戦終結直後の政治的な状況に加え、法的にはN P Tの延

長問題が大きく影響する中で、軍縮全般で様々な進展があり、F M C Tの交渉開始勧告もこの文脈で理解される。しかし、その後軍縮・不拡散は後退しており、様々な条約が機能不全を起こし、1990年代前半のような法的要因もない中で、F M C Tを含む新たな条約の作成はより困難な現状にある。

F M C T交渉開始を妨げている要因として、パキスタンが一貫して交渉開始に反対していることが指摘されるが、パキスタンの戦略が成功している背景には、交渉の場をC Dとすることに幅広い支持があること、C Dの意思決定がコンセンサスによることがある。現状を打開するには、C Dの手続規則を変更するか、交渉の場をC D以外に移すかのどちらかになるが、どちらにも得るものと失うものがあり、F M C Tの内容を大きく左右することから、判断は難しい。

実際に交渉が開始された場合には、規制の対象にとどまらず、義務や検証制度等の様々な論点について合意に至る必要がある。また、発効要件が厳しすぎると条約自体が発効しない可能性があり、さらに、条約が成立したとしても核兵器保有国の参加は必ずしも保証されない。

このように、F M C Tが条約であることに内在する様々な課題はあるものの、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が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である、という理由から条約方式を追求する必要は認められ、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になる。

しかし、少なくとも短期的には条約方式の追求が難しい現状では、暫定的な代替アプローチとして、核兵器保有国に受け入れやすいと思われる法的義務を課さない非拘束的な措置に活路を見いだすべきではないか。具体的には、核兵器用核分裂性物質の生産モラトリウム宣言をしている国にはその継続を求め、宣言していない国には宣言を求めること、核兵器用核分裂性物質の生産施設の廃棄や転換を奨励すること、核兵器用核分裂性物質の在庫に関する情報提供を要請することが挙げられる。N P T運用検討会議の最終文書と国連総会決議のいずれか又は両方で既に設定されているこうした措置の履行により、国家間の信頼醸成や条約に

後ろ向きの国の懸念解消も期待される。問題はこれらの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であり、メカニズムが導入されれば、意義は一層高まる。

非拘束的な措置に関する留意点の一つは、拘束力がないため履行に対する動機付けを欠くことであり、特に措置の導入に反対する国からは完全に無視される可能性がある。もっとも、非拘束的な措置はそういうものであり、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はないか。もう一つは、措置の暫定的な性格が恒久化する可能性があることであるが、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じような状況が出現することになるので、そこに肯定的要素を見いだすべきである。

川崎哲参考人（ピースボート共同代表）

世界ではいまだに9か国が合計1万2千発以上の核弾頭を保有し、近年、現役の核弾頭数がむしろ増加傾向を見せる。こうした中、FMCTはNPT、CTBT、TPNWと共に核兵器を規制、禁止する様々な国際的な取組の中の一つに位置付けられ、その最大の意義は、核兵器の材料物質の生産を禁止し、核軍拡を止めることにある。核保有国の核軍縮に関する規定が甘いNPTが1995年に無期限延長される際、具体的な核軍縮措置として、CTBTとFMCTの二つは優先課題として合意された。

1995年のCDにおいて、差別的ではなく多国間の検証可能なFMCTを交渉するという基本的構想が示された後、核分裂性物質の将来の生産のみを禁止するのか、それとも既存の核分裂性物質も規制の対象に含めるのかという論争が続いてきた。既存の物質を対象にしなければ核保有国に有利に働くため、非同盟諸国を中心に多くの国は既存の貯蔵分も対象に含めることを主張している。CTBTやFMCTには、核軍縮のための措置であると同時に、新たな核保有国の出現防止という核不拡散の側面や後進の核保有国の活動制限という垂直拡散防止の側面があり、FMCTが、NPTが世界を五つの核兵器国とそれ以外の国に分けたよう

な新たな差別構造を持ち込む形でつくられれば、国際的な幅広い支持を得られない。

C Dでは、既存の貯蔵分を含めないF M C Tは差別的だと主張するパキスタンがほぼ一か国で議論をブロックし続け、結果的に不平等を埋めようとする同国の核軍拡を許す結果につながってきた。また、米露の核軍縮の停滞は、結果的に、最大の核保有国である両国がまず核軍縮をして初めて他の核保有国も軍縮プロセスに参加できると主張する中国の核軍拡を許している。F M C Tを目指すのであれば、その目的が核兵器のない世界を目指した核軍縮にあることを明確にし、全ての国に対して普遍的に規制をかけるものにしなければ、信頼を得られず、実効性も持ち得ない。

材料物質の生産も含め核兵器の開発や生産を全面的に禁止するT P N Wが既に発効している中で、更にF M C Tをつくる意義としては、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、②T P N W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。また、真に核軍縮に資するようにするためには、核保有国が既存の貯蔵分を核兵器の維持や近代化に使うことにも規制をかける必要があり、また、明示的な核兵器目的でなくても核兵器に利用可能な物質であれば規制対象にすべきとの論点がある。現在、世界には核兵器の材料として使用されるおそれのある高濃縮ウランやプルトニウムが核兵器11万発以上分もあり、これらに対する総合的な管理の視点と透明性を強化する措置が必要となる。そうした中、日本が現在保有している約45トンのプルトニウムは核兵器7,600発分にも相当する量である。これらについては、I A E Aの保障措置下にあるため核兵器に転用できるわけではないものの、非核保有国としては突出しており、国際社会から疑念を持たれないよう、青森県六ヶ所村の再処理工場の本格稼働を中止し、プルトニウムをこれ以上増やさないようにする必要がある。

全会一致制のC Dでは、今後、条約交渉が開始できるとは思えない。一方、対人地雷禁止条約やクラスター弾に関する条約は、国連の枠組みを飛び越え、有志国の外交会議を重ねて成立した。またT P N Wは、①有志国が核兵器の非人道性

に関する議論を重ね、②核兵器禁止を目指す有志国の誓約を集め、③国連総会決議を通じて国連の下で交渉会議を行い成立した。T P N Wについては、よりスピードの速い有志国会議で交渉を進めるべきとの意見もあったが、将来的に核保有国を巻き込むために国連の枠組みの下で進めるべきとの意見が勝った。核保有国の参加が早期に得られなくても、早く成立させ強い禁止規範をつくるのが優先された今日のT P N Wに核保有国は未加入であるものの、核兵器の非人道性に関する認識は国際社会に広がった。核保有国の参加を重視するのか、規範形成を優先するのかはF M C Tでも重要な論点であり、それは条約の発効要件をどうするのかとも関係する。また、既存の貯蔵分を含めるかなどで交渉の難航が予想される中で、条約の内容をどこまでのものにするかによっても参加が期待できる国が変わってくる。

核軍縮の世界で、N P T、C T B T、T P N Wは相互補完的な関係にあり、そこにF M C Tをどう組み合わせれば最も効果的かを考える必要がある。F M C T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、N P TやT P N Wにとっても実効性を高める上で有益である。

核兵器がいかなる国にとっても許されない非人道兵器であるという基本認識を確認することが絶えず求められており、そのためにも日本は、T P N Wに加わるという政治的意思を示しつつ、T P N W締約国会議に積極的に参加し、核分裂性物質の生産禁止、管理強化、検証に向けた実質的な議論を牽引すべきである。

(2) 主要論議

質疑における主な議論は、以下のとおりである。なお、○は委員の発言、●は参考人の発言を示している。

(核分裂性物質の現状と規制の在り方)

○核兵器に関する格差が固定化される形ではF M C T交渉は進まないと思われ、交渉を進めるため、既存の貯蔵分も規制の対象に含める必要があるのではないか。また、中国に対し、F M C Tの文脈で何を求めるのが適切か伺う。

- 中国には、普遍的な核軍縮の原則である透明性の確保や、生産モラトリアムの宣言を促すべきである。また、中国が核軍拡を進める理由について中国と米国の間で協議し、日本はそれを支援しつつ、自国の懸念を両国に伝えていくべきである。
- 中国を前面に出すよりも、ユニバーサルな取組の中で結果的に中国の態度も変わっていくような取組が良いのではないか。例えば、多数決で採択できる国連総会の決議で規制措置を決め、その履行を確認する仕組みを少しずつ担保し、取組が不十分な国が国際社会の場で分かるようにしていくことが考えられる。
- 特定の国々の問題等で延々と議論が続く間に核軍拡が進んでいってしまう現状がある中で、条約の議論は核軍拡自体が問題であるという規範を形成するために行っていくことが重要である。そもそも核兵器はいけないものであるという考え方を強調するためにも、米露に対し核軍縮を求める声を強めなければ、他の核保有国に口実を与えるだけになる。

○F M C T 推進の前提として、核兵器用核分裂性物質に関する現状把握や情報公開のためのシステムの必要性とその実効性確保に向けた方策について伺う。

- 条約によって法的拘束力をかけられる状況にはないので、法的拘束力をかけない措置での対応になる。そうした幾つかの措置についてはN P T 運用検討会議や国連総会決議などで既に合意されており、その履行状況を監視するメカニズムを設けることの合意を得ていくことが重要である。

○核兵器用核分裂性物質の生産に対する中国の立場について伺う。

- 検証はできないが、中国は高濃縮ウランとプルトニウムの生産を停止しているものと一般的に見られている。ただし、ほかの4核兵器国が公式に一方的な宣言を行ったのとは異なり、中国政府が公式にモラトリアムを宣言したことはない。

○核兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムを普遍化するためのキャンペーンの

具体的方法について伺う。

- 中国が生産モラトリウムに取り組まざるを得なくなるよう、日本は中国に働きかけると同時に、中国以外の国々との協力について戦略を練る必要がある。例えば、核軍拡を止めるモラトリウム等のアジェンダでのT P N Wのメンバーとの協力、現在N P T運用検討プロセスが動いていない中で、公式なプロセスで難しければ非公式なサイドイベントを開いてでも各国の履行状況について議論することなどが考えられる。

○民生用核分裂性物質の軍事転用を防止するために必要な取組・対応について伺う。

- 核兵器国の増加を阻止する核不拡散を目的とするN P Tでは、核兵器国には、現在保障措置をかけていないが、民生用の原子力活動について非核兵器国と同等に保障措置をかけるよう促すことで、軍事転用の防止が期待できる。若しくは、民生用プルトニウムの管理状況をI A E Aに報告するための合意（INFCIRC549）に関する報告を2017年以降中国だけがやめていることについて、国際社会に注意喚起し、働きかけていくことも考えられる。

（F M C Tを議論すべき場）

○コンセンサス方式のため動きが取れないC Dの意義について伺う。

- 会議そのものは動かなくても、公式・非公式なフォーラムが開かれ、多くの国が様々な議論を交わしており、そうした中で幾つかのアジェンダができ、議論が深まっていく装置として存在意義がある。

○F M C Tの議論を進める上で「核兵器のない世界」に向けた国際賢人会議が果たし得る役割について伺う。

- 同会議については、核保有国5か国からの参加者を含む多様なメンバーで構成され議論をまとめるのが困難な状況を踏まえ、まずは互いの認識を共有して信頼醸成を図りつつ、国際社会全体にとって何が有効かを議論する必要があった。

軍縮の基礎となる部分を固める必要があるという意味から、核分裂性物質の生産管理の問題は、重要なアジェンダになると考えている。

○日本が参加する非公式なフォーラムで、F M C Tの議論を日本らしく進めるための工夫について伺う。

●F M C Tについては、新たなフォーラムを設ける必要はなく、N P Tの再検討プロセスやT P N Wの締約国会議等で議論できる。N P Tには核兵器国が持つ核兵器・物質の透明性を高め、どう削減していくのかについて議論する土台があり、そこにF M C Tの議論を重ねていくことが考えられる。また、T P N Wでは、不可逆的な核兵器の廃棄を担保する制度の議論が進められており、そこに日本も参加し、核分裂性物質の生産禁止や管理・検証についても議論していくことが考えられる。

（F M C Tを条約化する課題と暫定的代替アプローチ）

○条約交渉に入れない中での代替アプローチとしての非拘束的措置の実効性を担保する具体的な履行監視メカニズムについて、これまでインフォーマルな場で提案されたものがあれば伺う。また、それが国連総会決議やN P T運用検討会議で提案されないのはなぜか伺う。

●C Dで進められているのはあくまで拘束力のある条約化を前提とした議論であり、条約ができない前提での暫定的な非拘束的措置はその外にある。しかし、N P T運用検討会議では、こうした措置に特化したものではないが、N P Tの履行全般について監視するメカニズムとして、核兵器国が提出している報告書についての議論の場を設けるべきとの提案がなされている。しかし、過去2回最終文書が採択できず、実現には至っていない。

○F M C Tの条約化を追求する場合に必要となる消極的な国が持つ懸念の解消策について伺いたい。また、代替的なアプローチについて、やはり条約をつくるのが難しい宇宙分野で進められているベストプラクティスを積み重ねていくソ

フトロー的な取組も考えられるが、どのように進めるべきか伺う。

- 特定の国の懸念については、懸念の存在を理解した上で、国際社会が役割分担しながら地道に解消していくほかない。また、宇宙に関する取組とは異なり、F M C Tは核分裂性物質の生産禁止という不作為の話なので、ベストプラクティスを積み重ねる方式とは異なる発想の信頼醸成が必要である。

○条約方式の追求が難しいため暫定的代替アプローチを模索する段階に来ているとすれば、今後日本政府が果たすべき役割は何か伺う。

- 日本政府は、国連総会で過去30年連続して採択されている核兵器廃絶決議を見ても、F M C T交渉の開始を促し、生産モラトリウム宣言を求め、最近では、核兵器国だけでなく全ての国へ呼びかけるなど、地道な努力を重ねてきた。次のステップはやるべきことの履行状況を監視するメカニズムの立ち上げに取り組むことではないか。

（T P N Wなど核軍縮関連諸条約とF M C Tとの関係性）

○相互補完的である核軍縮関連諸条約におけるF M C Tの位置付けと諸条約間での優先順位について伺う。

- F M C Tが近い将来に完成することは難しいので、T P N Wによって核兵器廃絶という全体的な方向性を強化しつつ、N P Tにおける（特に核兵器保有国による）約束事項を再確認・実行させていく中で、核分裂性物質の生産モラトリウム宣言、情報公開、削減といった行動を促していく枠組みになる。F M C Tの議論を行うのは、こうした取組を加速させるためであり、条約ができるまでは核分裂性物質の問題を取り扱わないとなれば現状は逆に悪化してしまう。

○T P N Wが発効し、世界の大きな流れとなってきた中で、F M C Tに取り組むことの意義について伺う。

- T P N WやN P Tについては、非常に重要な禁止事項が定められているが、それぞれの条文を更に精緻化していく課題がある中で、複数の条約に共通してい

るものについては別途詳細を定める条約があつてしかるべきである。特に、核分裂性物質の取得が核兵器保有のための大きなポイントであれば、規制物質の範囲、規制方法、監視方法の詳細について、F M C Tで国際的な合意を形成していく必要があり、合意に向けた議論のプロセスそのものも核軍縮の重要なステップと見るべきである。

- F M C Tの意義については、規制の対象範囲に貯蔵分も含めることに見いだす国と、将来の生産禁止に限定することに見いだす国に分かれ、この部分も含むコンセンサスがなければ進まない。現在、国際社会で唯一合意されているシャノン報告書も曖昧で、解釈の違いが立場の違いにつながる可能性があり、条約方式を追求するのであれば、報告書について共通理解を得ることが出発点になるかもしれない。
- 総論としての核兵器廃絶やそれに核兵器保有国も取り組む必要性はT P N WやN P Tで繰り返し示されている。しかし、例えばT P N Wが開発も実験も保有も使用も威嚇も禁止する場合、それぞれ詳細を詰める必要がある。実験であればC T B T、使用や威嚇や配備の禁止であれば様々な軍事戦略との関係で詰めないといけないものがある中で、F M C Tは核兵器の生産について詰めていく重要な各論の一つとなる。

○被爆者におけるF M C Tに関する評価と意義について伺う。

- F M C Tは被爆者の間では余り知られておらず、T P N Wが発効しても核兵器が廃絶されない現実に怒りを覚えている人も多いと思われる。しかし、核兵器廃絶という国際的な方向性ができたので、実際に突破しなければならない各論の壁に取り組んでいくことが政治家や専門的な知見を持つ人々の役割である。

(F M C Tを推進するための方策)

○核抑止を肯定し、T P N Wにも触れなかった「核軍縮に関するG 7 広島ビジョン」に対する評価とF M C Tを前進させるための方策について伺う。

- G 7の性質に一定程度左右されつつも、初めて軍縮に特化して取りまとめられ

た文書であり、グローバルガバナンスにコミットするG7の意思を示したことは非常に重要である。また、岸田総理が記者会見で、リーダーは①国民を守る、②長期的に核兵器なき世界を追求するという二つの責任を負っている旨述べたが、当面の核抑止の中での核の要素の削減にとどまらず、核なき世界を追求していく責任を明示した。世界が直面する核抑止と核軍縮のジレンマの解消に向け、日本が決意を示し、取組を続けていくことが重要である。

- 同ビジョンについては、今後どの程度着実に実施されていくのか、「核抑止」が問題であれば将来の宣言やビジョンにその文言は消えているのか、といったフォワードルッキングに捉えて建設的に見ていく考え方もある。FMCTについては、条約を目指すのであれば、CD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。
- 同ビジョンを含めG7広島サミットで示された政治的コミットメントは非常に弱いものであり、TPNWや被爆者との面会にも言及がなく、抑止・戦争防止目的であればG7の核兵器は正当化されると明示されたのは大変残念である。また、そうした路線の下で、全ての国に対して普遍的に規制をかけ、実効性も持ち得るFMCTに向けての道筋が描かれなかった。

○FMCTを前進させるための打開策について伺いたい。

- 核兵器廃絶に向けてTPNWへの参画を目指す大きな方向性を政治的意思として表明し、その中の各論としてFMCTの議論を進めることが重要である。また、現在の危機的な国際情勢を踏まえ、軍備増強が国内外で唱えられているが、軍縮こそが危機を回避し国際的な安全保障を確保する道であるとの議論を広めてもらいたい。

(FMCT推進に向けた日本の取組及び課題)

○FMCTの推進を訴えつつも、ハイレベル記念行事への総理の出席にとどまっている日本政府の取組姿勢に対する評価について伺いたい。

- 安全保障の現状では、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は難しい中であって、FMCTも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ることで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。

- TPNWではなくFMCTというような議論の仕方ではなく、既存の様々な条約をどう組み合わせることで最大限の効果を生み出すかが重要である。TPNWが核廃絶という大きな方向性を打ち出し、NPWTで核保有国も義務の履行を約束し、FMCTについては各論部分にあり、すぐに条約化しないのであればモラトリウムや政治宣言で対応するといった全体パッケージで議論していく必要がある。

○FMCTについて国民に知ってほしいこと、伝えたいことを伺う。

- 国際社会では核兵器使用の懸念が高まり、核軍拡を許容するような空気が醸成されているが、これが究極的に世界にもたらすリスクについて、議論を通じ短期的、長期的に考える必要がある。また、核兵器のオプションも、複雑な背景のある余り単純化して議論すべきではない非常に難しい問題である。国民も学んでほしいが、責任を持って議論する人間は、印象論で語ってはならないと思っている。
- 核兵器の廃絶に向けた様々なアイデアの一つに核兵器の原料物質の生産を禁止することがあり、その実現のための方法として拘束力がある条約が良いかもしれないが、つくるのは非常に難しい状況になっていることを伝えたい。
- 多くの人が広島や長崎で起きたようなことは二度とあってはならないと考えている中で、核兵器の製造、保有、使用を禁止するTPNWができたこと、そして核兵器を製造させないための具体論について、FMCTの議論を通じ原料物質の管理の在り方などが話し合われているということを伝えたい。

（日本が大量に保有する非軍事用核分裂性物質への対応の在り方）

○日本が自らに厳しい提案を行うことで非軍事用プルトニウムの規制に関する議論において各国の信頼を得ていくようなアプローチが考えられるか伺う。

- 日本が大量に保有するプルトニウムを大幅に削減するイニシアティブをとることは、他国に対して真摯にこの問題に取り組まなければならないというメッセージになり、日本はこの分野でイニシアティブを取れる。

○貯蔵する非軍事用分離プルトニウムの削減を通じ、日本が核軍縮・不拡散でイニシアティブを取れるとする考え方について伺う。

- イランの外交官から、我が国も日本のように先進的な核技術、使用済燃料の再処理技術を持つことが、なぜ許されないのかと言われることがあった。日本が模範的に取り組んでいても、他国に口実を与えてしまう可能性はあるので、保有プルトニウムの削減によりイニシアティブをとるべきである。これ以上増やさないことは世界に対する姿勢として重要であり、そのためには貯蔵分の処分方法も見いだしていかなければならない。

○日本は、大量に保有する非軍事用分離プルトニウムについて態度を明確にしないと立場が厳しくなると思うが、どうすべきか伺う。

- プルトニウムにも汎用性があり、軍事転用防止の担保を大原則とした上での利用自体には反対ではない。しかし、日本が保有している海外36トン、国内9トンというプルトニウムの量は過剰である。海外分については、英仏が受け入れるのであれば譲渡する選択肢もあり得るが、国内分については、どう利用するか道筋を示す必要がある。もしも、今後全てを放射性廃棄物とする場合にはどう処理するかも考える必要がある。また、それ以外のエネルギーと効率性の観点から比較し、原子力を例えば、再生可能エネルギーに移行するまでの技術として活用するのか、国民全体の判断で直ちにやめるのかといった議論をしていくことも不可欠である。

- 少なくとも保有しているものの転用防止は極めて重要であり、国際社会の関心も同じであることは間違いない。

○大量に分離プルトニウムを保有し、米国からの核供与も議論の上では考えられ

る状況の中、さらに長距離ミサイルも全国配備することで日本がアジアにおける脅威になる危険があり、自制すべきと考えるが、所見を伺う。

- 分離プルトニウム大量保有によって周辺諸国からあらぬ疑念を持たれないよう、また、核兵器用と明示されたものに限らず転用可能な核分裂性物質全てを対象にして規制を強化しなければ実効性がないという国際的な議論の流れを踏まえ、日本が保有する分離プルトニウムを大胆に減らし、現行の増加させる核燃料政策を転換すれば世界に良いインパクトをもたらす。

（ＴＰＮＷへの日本の対応）

○ＴＰＮＷ締約国会議に日本がオブザーバー参加してはどうかとの意見に対する評価について伺う。

- 様々な意見があり、どちらの意見が正しいという話ではないと思うので、どちらの立場が良いと述べるのは差し控えたいが、既に多数の日本人がＮＧＯの立場で参加しており、また、もし日本がオブザーバー参加すれば、ドイツの例から見て、分担金の負担で感謝されるであろう。

○ＴＰＮＷについて日本政府に期待する対応について伺う。

- 世論調査で一時国民の８割がＴＰＮＷ締約国会議へのオブザーバー参加を支持していた中で、政府はオブザーバー参加を見送っている。核分裂性物質についての管理方法、核保有国における生産禁止、削減への道筋、国際的検証措置の在り方などについて議論するため、オブザーバー参加すべきである。

（核軍縮・不拡散外交の在り方）

○核軍縮・不拡散を進めるための非公式な外交交渉の在り方について伺う。

- なぜ核を保有しようとするのか、どのような安全保障上の懸念があり、どう対処しようとしているのかを知り、紛争回避に向けて、お互いのレッドラインを探り合う必要がある。信頼の欠如した中で一方的に提案を行っても疑心暗鬼を招きかねず、対話を積み重ね、提案が受け入れられる基盤づくりを進める必要

がある。

○中国やパキスタンにおける国民の核兵器に対する意識について伺う。

- 国によって核に関する受け止め方は異なる中でも、被爆地を訪問した方々の多くは二度とこうしたことが起きてはならないということから、軍縮教育は極めて重要である。ただ、一方的にこちらが良いことを行えば他の国が付いてくるというのは楽観的過ぎる。安全保障上不利な立場にあるものはキャッチアップしていくべきと考えている中国やパキスタンが抱く懸念について、しっかりとした対話を通じて解消していく取組が重要である。

（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）

○平和の維持に関し機能不全に陥っている国連などの国際機関を機能させるために必要な方策と現状改善に向けた日本の役割について伺う。

- 国連には、紛争などの問題を解決することだけでなく、新たなルール作り、人類が直面する新たな課題におけるアジェンダの設定といった様々な機能があり、ガザ情勢やウクライナ情勢への対応だけで国連が駄目だということにはならない。日本のような立場にある国は、国連の限界を踏まえつつ、議論や仲間づくりといったフォーラム的な機能を賢く活用していくことが重要である。

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（令和6）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り、それらへの対応が課題となっている。また、気候変動の影響による海面上昇は、島嶼国の存続そのものを脅かすこととなる。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。国際社会は、喫緊の課題として食料輸送ルートの確保に向けた「黒海穀物イニシアティブ」にも取り組んだが、ロシアの離脱もあり課題が残った。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、調査会では、参考人から、気候変動と安全保障の関係、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、人間の安全保障の理念と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国連開発計画（UNDP）の取組と日本との更なる連携強化の必要性等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、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、議論が行われた。

（１）参考人の意見概要

参考人の意見の概要は、以下のとおりである。

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）

気候変動とは、化石燃料を燃やすことで二酸化炭素の排出量が増え、大気中の温室効果ガス濃度が増加して地球が温暖化し、猛暑、干ばつ、洪水、台風などの異常気象が起きることであり、その結果、我々は被害を受け、地域によっては紛争・暴力につながっていくという点で安全保障と関係する。

気候変動に対して、我々は、①温室効果ガスをできるだけ出さないようにする「緩和策」、②既に温暖化している地球において被害をできるだけ減らすために工夫する「適応策」、③温暖化による被害者をサポートしていく「損失と損害（ロス&ダメージ）」という三つのタイプの対策を取っている。

こうした対策と安全保障の関わりであるが、エネルギー安全保障との関係では、緩和策が化石燃料需要減少による地政学的バランスの変化やクリティカルミネラル確保の必要性につながっており、また、食料安全保障との関係では、既に企業レベルでは原材料獲得が困難になる中、適応策として、国家による食料等の調達

確保が課題となっている。さらに、人間の安全保障との関係では、全ての対策において、価格上昇によってエネルギー使用や食料確保が困難になる貧しい人が最初に被害を受ける格差の問題や干ばつ等を発端とする地域紛争・気候難民の発生等が問題となる。

過去2千年にわたる地球の平均気温を見ると、産業革命で人々が石炭を掘り燃やすようになった1850年以降、気温は明らかに上昇しており、2023年度の平均気温は産業化前より1.58度上がっている。これがどの程度温室効果ガスによるものかを検証している段階だが、世界の平均気温の上昇を産業革命以前に比べて1.5度に抑える努力をするというパリ協定の目標を既に超え、予想以上に温暖化が進んでいる可能性がある。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）報告書によれば、2050年までの排出量実質ゼロ目標を達成した場合でも、短期的には温室効果ガス濃度は減らないため気温は下がらない。また、今後どんな対策を取っても海面の上昇は続き、2100年頃には1.5メートルまで上がる可能性もある。そうした際の生態系への影響として、平均気温の1.5度あるいは2.0度の上昇でも、赤道付近では生物が絶滅するぐらゐの気温上昇が起きると想定され、人への影響を見ても、平均気温の上昇が2.4度以上になると赤道付近では年中人が死んでしまうほどの状態の日が続き、1.7度から2.3度に抑えてもかなり厳しい国がある。そうすると、実際には暑い地域から住民が逃げていくため、気候難民が更に増えていくことになり、人間の安全保障につながってくる。

1980年代以降、気候変動が安全保障の文脈で使われ始めたが、それらはニュアンスの違いから四つに分類できると考えている。

一つ目は、地球そのものを守るという文脈で使う場合である。一般的に安全保障という言葉は、他国の攻撃から自国を守るという国対国の問題として、国家安全保障の文脈で使われることが多い。一方、ここでの気候安全保障に関しては、主体は国に限定されておらず、地球自体が気候変動により大変なことになっているため、国家安全保障ではなく、地球そのものを守るべきという文脈で使われる。

二つ目は、気候変動に関係する何らかのリスクから国家を守るという意味で使

う場合である。例えば、台風により自国の一部で浸水が生じた際に被害者を助けるといった場合がある。また、緩和策として電気自動車を量産するためのレアメタルをどこから調達するのかという話になると、国家の経済的な安全保障につながってくる。さらに、気候変動の影響による紛争から国を守るという意味では気候難民の受入れの是非等の問題が関係してくる。

三つ目は、個人あるいは集団を守るというニュアンスで使う場合であり、人間の安全保障に関する議論が一番関係するところである。この文脈では、気候変動によって物価が上昇した場合に経済的困窮者が最も影響を受けるという問題を安全保障という言葉を使って議論するほか、最近では、正義という観点から、社会的弱者を気候変動の緩和策あるいは適応策による影響から救うべきといった議論をしている。

四つ目は、防衛インフラを気候変動の影響から守るという文脈で使う場合である。米国がこの文脈で使うことが最も多く、既に2007年ぐらいの論文から、米国の軍事施設や航空機などの防衛インフラを洪水や竜巻といった自然災害からどのように守っていくかという文脈で気候変動安全保障という言葉を使っている。

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）

気候安全保障という言葉は、最近できたものだが、人類の歴史の中では安全保障の原点だと考えている。現生人類は、6万数千年前にアフリカを出て、3万5千年前には南アメリカまで到達していたと言われているが、移動を始めた理由の一つに気候変動があったことは確かである。その後、人口が増加して移動が困難となり、食料を確保するために農業と畜産を始め定住していき、そこだけでは生活が成り立たないので、他の定住した人たちと交流するようになった。今日の地球温暖化に伴う気候変動は、このようにして生じた安全保障のパラダイムシフトを起こすものであると考えている。その際、大きな自然現象としての気候変動と産業革命後の人間に起因する地球温暖化は、区別して考える必要がある。

気候安全保障として、具体的には、①海面上昇や台風の大型化といった自然災害、②農耕・牧畜地帯や海洋生態系の変化による資源紛争や飢餓等の発生、③脱

炭素化に伴う化石燃料地帯から再生可能エネルギーに必要な資源地域への戦略的
重要地域の変化、④北極海融氷によるシーレーンの連結、⑤防衛装備や基地機能
への影響、そして、⑥それら五つの相互作用という、六つの類型が考えられる。

そうした類型のうち、定量評価が可能で、国家が安全保障政策として対応して
いるものとしては、多国籍な救助活動が既に類型化・慣行化している大規模災害
に対する救助、違法操業に対する漁業監視活動、北極海融氷がもたらす安全保障
環境の変化への対応、国防機能への影響に対する対策がある。また、今後必要に
なるものとしては、海面上昇に起因する人口移動への対策、脱炭素化や農耕・漁
業域の変化等に伴う資源紛争や人口移動への対処がある。

北極海融氷によるシーレーン連結が及ぼす地政学的な概念への影響については、
米国がかなりマンパワーを投入している。従来の地政学では、北極海が氷に閉ざ
されていることを前提に、ユーラシア大陸をハートランド、インド洋の縁辺をリ
ムランドと呼んでいたが、日本も自由で開かれたインド太平洋を標榜する中で、
北極海が航行可能となることによって、北極海は新たなリムランドとなると考え
られ、地政学的に大きなパラダイムシフトを起こすことになる。北極海が西欧世
界との経済関係を通じ繁栄の基になるのか、あるいは、西欧世界の紛争をインド
太平洋に伝えることになるのかは、この新しいリムランドの安全保障がどうなる
のかによって変わってくる。

中東から日本へ向かうタンカーが、有事により南・東シナ海を通れなければ西
太平洋を通ることになるが、何らかの紛争で西太平洋も通れなくなった場合は、
北太平洋のシーレーンを考えていく必要があり、北極海が非常に重要になってく
る。今後も北極海の融氷は進んで行くので、日本としても北極海の安全保障を考
えていかなければならない。なお、米国では、国防総省が北極の安全保障に関す
るセンターを開所したほか、国土安全保障省がアラスカ大学の中にアークティッ
ク・ドメイン・アウェアネス・センターを設置し、情報収集を図っている。

また、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を調べ
たジャパン・タイムズの記事では、今世紀末には、沖縄、佐世保、横須賀は30セ
ンチぐらい海面上昇の影響を受ける可能性があること、さらに、海面の水温上昇

の影響が魚雷の諸元や潜水艦の機能に及んでくることが指摘されている。

ハジアリッチ秀子参考人（国連開発計画（UNDP）駐日代表）

人間の安全保障では、グローバル化が進み、環境破壊、気候変動、紛争や戦争、食料とエネルギーの安全保障の課題が国境を越え、相互に関連し合う中、人間を中心にあらゆる課題に多角的に取り組むことが主な理念となっている。2024年1月に発表された人間の安全保障に関する事務総長報告書では、人間の安全保障を更に推進し、気候変動、パンデミック、貧困、飢餓の削減、不平等の是正、紛争や暴力の防止など、国境を越える課題に対し国際社会が一丸となって取り組むことを提唱している。

食料に関して、ロシアとウクライナで世界の小麦生産量の30%、ヒマワリ油生産量の80%を占めていたが、ウクライナ戦争以降、ウクライナからの大幅な輸出減少が一因で世界の食料価格が上昇し、飢餓と貧困が悪化した。気候変動も加速しており、西アフリカのリプタコ・グルマ地域では毎年10万人以上が干ばつや洪水等で被災し、サヘル地域では気温上昇により耕作地や放牧地が使えなくなることが農民と遊牧民の対立につながる。気候変動によって気温上昇、海面上昇、災害の頻発が起き、生物多様性が損なわれると、農業の質と量に悪影響を及ぼす。また、戦争では貴重な命が奪われると同時に、原油の流出や火災、軍事行動に伴う爆撃で大量の温室効果ガスや有害ガスが放出され、水も汚染される。このように、気候変動と紛争は、食料安全保障の大きなリスクとなっている。

また、ロシアは世界第三位の産油国であり、ウクライナ戦争勃発後、ブレント原油価格は25%上昇し、さらにガザの戦争によって世界のエネルギー部門のリスクも高まりつつある。ウクライナ戦争の長期化と中東における不安定化の継続により、多くの途上国でエネルギー自給率を上げる必要性が再認識されている。よりクリーンな代替燃料が期待される中で、2050年までのネットゼロ達成の実現に向け、UNDPは、技術支援のみならず、計画策定、政策支援、ガバナンス、社会的保護の強化に取り組んでいる。

UNDPは、貧困に終止符を打ち、人間の尊厳を守り、人権を実現し、次世代

のためにも地球環境を守り、紛争予防や平和構築などのためコミュニティの住民や政府機関のパートナーと密に協働しており、フィールドレベルでの支援と同時に政策レベルの支援も実施している。また、紛争予防に関して、ドイツの研究所によれば、全ての紛争の60%が再発し、紛争後の平和は平均7年しか続かず、1990年代半ば以降の紛争のほとんどは再発したものである中で、ボスニア戦争に終止符を打った和平協定も、長期にわたるガバナンスの枠組みとしては不十分だったことから、UNDPはガバナンスの強化と早期警戒システムなどに力を入れてきた。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。

UNDPは、人間の安全保障、女性・平和・安全保障（WPS）や人道、開発、平和の連携といった多国間の開発対話にも貢献しており、2021年のUNDPプログラム評価査定でも、人道、開発、平和の結び付きが今後更に重要となり、あらゆるパートナーが比較優位に基づいて共同で取り組む枠組みの必要性を強調している。2023年末に日本とUNDPが共同で発表した人道・開発・平和の連携（HDPネクサス）宣言は、日本の国際社会におけるリーダーシップの好事例であり、JICAとUNDPの協力も特筆すべきものがある。また、気候変動対策について、UNDPは温室効果ガス排出量削減目標などを含む国が決定する貢献計画を実現するための技術、政策支援を約120の開発途上国で実施しており、うち、28か国・地域では日本からの支援を受けて取組を進めている。日本とUNDPの共通の優先分野においてパートナーシップを更に深め、各国の差し迫った課題に協働して取り組んでいくことが重要である。

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、マルチラテラリズムは重要な役割を果たしている。そうした中で、アフリカ開発会議（TICAD）等を始めとした、マルチラテラリズムを推進する日本の継続的なリーダーシップや、SDGsの達成に向けた国際的な啓蒙活動やSDGs投資の促進に官民挙げて取り組んでいる日本の貢献が期待されている。2023年6月に改定された開発協力大綱では、国際社会が複合的危機に直面する中、人間の安全保障の理念に基づき、日本が国際的

な協力を牽引すべき立場にあることが示された。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、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と考えている。

（２）主要論議

質疑における主な議論は、以下のとおりである。なお、○は委員の発言、●は参考人の発言を示している。

（気候変動の現状と課題）

○森林を増やすことやCO₂を吸着するような新たな技術開発により、気温上昇が続くとされるIPCC第6次報告書の最も低いシナリオよりもCO₂濃度を下げる方策は考えられないのか。

●森林は重要な吸収源であり、CO₂排出量をゼロにすれば長期的には濃度は下がっていくが、様々な理由で世界の森林面積は減少傾向にある。バイオ燃料の生産拡大により不足した食料生産のため、森林が農地に転換され、排出量増加につながるという悪循環を断ち切り、森林を拡大することは、CO₂濃度を下げていく一つの方策となる。直接大気中からCO₂を化学的に吸収し地中に埋め込む二酸化炭素回収・貯留技術（CCS）を大量に行おうとすると更にエネルギーを要し、悪循環になるので、まずは土地利用を考えることが重要である。

○安全保障の名の下に気候変動に関する情報や技術等が国内で囲い込まれ、国際的な共有を妨げる可能性もあるのではないか。

●20世紀と比べて今は情報の拡散の仕方が違う。SNSなどで情報のネットワーク化が進む中で、国家機密として秘匿されるのは核や軍事に直結する技術等であり、これについては既に安全保障上の手続が厳格化されている。今後、普及すれば画期的にCO₂を減らせる技術が出てきた場合には悩むかもしれないが、現段階ではそうした対立は生じていないと感じる。

- 海洋環境の推移を調べるデータベースに投入する基礎データについて、各海軍が持つ気象データ等を用いることができれば更に精密な結果を得られるはずであるが、各国の防衛関係者によると有事の際の国家機密になり得るのでそれは難しいとのことであった。ただ、その中には必ずしも国家機密に当たらないような基礎的なデータもあり、民間衛星が多くの気象データを集めていることも踏まえれば、もう少し柔軟に考えて、基本的には共有すべきである。

○排出と貯留のバランスの観点から見たC C Sの評価を伺う。

- 二酸化炭素をどこに埋めるかによってC C Sの効果は違ってくる。原油を抜き取った空の油田に二酸化炭素を注入するやり方が最もコストが低い。一方、日本では沖合の海底に注入する計画が進んでいるが、非常にコストがかかる。それだけコストをかけるなら再生可能エネルギーを推進すべきである。

（紛争等と気候危機の関係）

○気候危機が紛争の要因になると同時に、紛争等が大量の温室効果ガスを排出し気候危機を悪化させるなど、紛争や戦争と気候危機の関係について考えを伺う。

- 既に1980年代の国連の報告書には紛争等が地球環境を悪化させるとの記述があり、今日もそこは変わっていない。紛争等には二酸化炭素の排出という直接的な影響のほか、取り組むべき政治的な優先順位を変えてしまうという間接的な影響もある。また、米国防総省が気候安全保障の観点から積極的に報告書を出す理由は、軍事施設への影響のみならず、米国が排出する温室効果ガスの相当の割合を軍事関係が占めることもあるほか、軍事的な戦略の一環としても排出削減を進めていると聞いている。

- 産業革命後の温室効果ガス排出量の推移を見ると、戦争時期、特に第一次・第二次大戦の排出量が多かったようである。軍隊の排出量は非常に大きく、戦争での排出量も相当なものになるだろう。米国内では軍事に係る大量の排出量への理解が今後得られなくなる可能性も踏まえ、効率の良い燃料への転換や、モデル基地で排出量を低減する措置を行うなどの努力が行われている。

- 戦争や紛争により国際社会の努力は台なしになり、廃棄物関連での被害も大きい。ウクライナ西部で巡航ミサイルにより有害廃棄物の処理施設が被害を受け、井戸水の飲料水としての利用禁止が勧告されたほか、装甲車両や航空機等の金属スクラップは2万トン以上に上ると推定される。

（気候変動をめぐる日本の課題）

○気候変動が日本の安全保障に及ぼす影響に対して、国が具体的に取り組むべきことについて伺う。

- 日本は省エネ技術が発達しているから何もやらなくていいということではなく、脱炭素に向けて生活スタイルを変えていかなければ、日本自体が気候変動の影響を受けるという理解を進めるべきである。例えば、1メートル海面が上昇したとき、満潮時には浸水しかねない場所をシミュレーションできるウェブサイトがあり、こうしたところから考えることが、気候変動の安全保障に関心を持ち、議論するために不可欠である。
- 北極海が航行可能となれば、港湾や補給地さらには基地機能の確保に、安全保障政策として取り組まなくてはならない。また、気候変動による影響が最も大きくなるとされる農業、畜産等については、一国のみでの対処が難しく、技術支援や輸入元の国の政策への働きかけを組み合わせしていく必要がある。さらに、地政学的な観点からは、これまでの軍事力、技術力、経済力に加え、気候安全保障への国際貢献への在り方が、国家の大きな影響力になってくる。
- 今のままでは、気候難民は2050年までに2億1千万人に達するとも言われる。日本はCO₂排出量が世界で5番目に多く、世界全体の排出量の3.2%を占める。日本ができる取組としては、世界のゴミの中で最も割合が増えている電子ゴミからのコバルト、リチウム、ニッケル等のリサイクルも考えられる。

○日本の気候変動政策において不足している点を伺う。

- まず、カーボンプライシングを早く導入し、排出することに対して価格付けを、排出しないことに対する経済的なメリットを可視化することが最も大切である。

また、国際世論調査の報告書を見ると、日本人は温暖化を問題として認識できているが、自分たちにも責任があり対策を取らなければならないとは思っていないので、その認識ギャップを埋める必要がある。

- 企業努力として再生可能エネルギーの導入まで思い切って進めないところがあるようなので、炭素排出税など諸外国が実施する政策を取り入れていく必要がある。
- 認識が低いことについては、例えば環境教育を重視しているスウェーデン、気候変動に関する教育キャンペーンを展開しているニュージーランドなど、様々な国のグッドプラクティスを手本にできる。企業に関する取組については、経団連とUNDPが協力し、SDGs、特に環境へのポジティブなインパクトが出るような投資の訓練等を展開している。

○気候変動の問題は国以外の主体の役割が重要であり、国がそれを下支えするとの観点から、日本の現状について所見を伺う。

- 今まで気候変動枠組条約締約国会議（COP）で議論していたが、200もの国が合意する内容はたかが知れており、それでは間に合わないとの考えから自治体や企業が動き出した。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。日本企業は数年遅れて変わり始めたが、そのスピードは大変な勢いであり、新しい技術が生まれてくるとの期待も感じられる。他方、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ことが政府に求められる姿勢であり、一つの例としてカーボンプライシング導入が挙げられる。

○安全保障の文脈における気候変動への対応について、諸外国の取組で日本が参考にすべきものについて伺う。

- 米国バイデン政権が2021年に公表した報告書では、緩和策における地政学的リスク、それを悪化させる気候難民や紛争、国内における気候変動の影響が、2021年から2040年までの間にどのように変化していくかが可視化されており、気候

変動が安全保障問題であることを伝えようとしている。日本でも外交・防衛まで含めた議論ができるように、気候変動の影響を一つの報告書で見ることができるようになることが重要である。

○政府が武力紛争には明確な立場を表明しているが、気候変動や人間の安全保障については取組の表明が弱いという日本外交の現状や在り方について意見を伺う。

●気候変動を始めとする地球環境問題は因果関係を追うのが難しい。ただ、特に欧州では、因果関係がはっきり証明できていないときでも、可能性をリスクと捉えて今から行動しようといった意思決定プロセスに慣れている。目に見えて事後的に動き出すのが日本の意思決定であり、科学的知見を尊重する意思決定の在り方を検討することが、日本が温暖化についてもきちんと意見を表明できるような土台をつくることにつながるだろう。

●2000年以降の各国の気候安全保障に関する政策を見ると、確かに日本は発信が少ない。気候変化によって安全保障上どんな問題が起こるかという出口が気候安全保障であり、それをどう解決するかは問題の性質に応じて各省庁が対応する問題である。各省庁が気候安全保障に関する政策文書を作り、更にそれを英語で発信することが大事である。また、民間とのトラック1.5での研究も一案である。

●日本はUNDP等のマルチの機関を通して紛争予防の取組を行っている。安保理の常任理事国の拒否権があり思うようにいかない部分があるが、これは日本を超えたグローバルな課題である。気候変動に関しては、各国に寄り添う形で展開している「気候の約束（Climate Promise）」の最大ドナーでもあり、感謝している。

○今後、気候難民を受け入れなければならなくなったときに、難民認定率の低い日本がそうした課題を乗り越えていくためには何が必要か伺う。

●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な対策をすぐに講じなければならない。また、難民たちは好きで自国を去るわけではないことも強調したい。今いるところで人間の尊厳を保ちながら生計を立てられるよう支援していきたい。

○国会議員に対して伝えたいことを伺いたい。

●気候変動のうち海面上昇など特に安全保障に係る問題については全省庁に横断的に関係するが、意思決定はどうしても縦割りになりがちであり、どこも対応せず結局放置される。この問題に取り組むために政治が必要であり、議員が問題と認識して声を上げ、今まで縦割りだった省庁の中で横断的な取組や対話が始まることを期待する。

●2021年に米国の国家情報会議は、気候変動が2040年までに食料、エネルギー、防衛など幅広く国家安全保障に与える影響について述べた文書を公表した。日本もこうした文書を作成し、国民に気候変動によって生じる安全保障上の問題を示してはどうか。

●社会課題に比較的関心の高い若者たちを国際協力のプラットフォームに取り込み、活動場所の提供やODA対象国との人的交流を推進することが大切である。また、防災の重要性が増す中で、日本の知見等を発信すべきである。紛争の拡散、気候変動による緊急事態の加速化、不平等の拡大によって世界は分極化しており、マルチラテラリズムが重要な役割を果たしている。

○気候変動問題では中国と協力できる分野もあると考えられるが、地域の安定を考えたときに、日中関係にどのように取り組んでいくべきか見解を伺う。

●ケース・バイ・ケースで対応していくべきではないか。中国が気候安全保障をツールにして南太平洋などに進出し、日本企業がダメージを受けているとの話も聞く。東シナ海などでは共同で取り組まざるを得ないが、例えば気象の問題では国がある程度秘密にしておきたい部分もあり難しいところもある。ただ、違法操業については海上保安庁と中国海警局のレベルで協力するスキームがあってもいいのではないか。

○温暖化対策に係る日中間での共同の取組に関する現状についての評価を伺う。

- 影響力行使という観点も踏まえて、日本としてもある程度友好国と歩調を取っていかなければならないところがあり、それが日中間での取組がなかなか進まない一因ではないか。

（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）

○ほぼ輸入に頼っている持たざる国日本が、食料安全保障とエネルギー安全保障をどうすれば確立できるのか伺う。

- 持たざる国ではなく、むしろ再生可能エネルギーのポテンシャルがある国だと考え、輸入しないで済むようなメカニズムを日本国内で確立することである。食料については、国内で新しい形の農業ビジネスを支援していくことが重要である。
- 自給率を上げる政策が必要である。東南アジアで人気の何万円もするようなイチゴをつくるよりも、安くて全員が食べられるようなイチゴを沢山つくった方が良いのではないか。
- 日本の若い起業家と話すと、食料安全保障やエネルギー安全保障を念頭にビジネスを始めたいとの声が多くなってきたように感じる。再生可能エネルギーや農業に関する分野で若者を中心とする起業家が増えることを期待する。

○エネルギー基本計画で2030年までに再生可能エネルギーを36～38%にするとの目標を掲げているが、エネルギーの国産化を更に考えていく上で、今後のエネルギーの在り方について見解を伺う。

- 現行のエネルギー基本計画がつくられてから世の中が大きく変化しており、再生可能エネルギーが十分伸びる方向で新しい計画が議論されるべきである。再生可能エネルギーは変動するため、単に容量を増やすのではなく、需要側のコントロールにより、発電したものをきちんと使うシステムに変えていくべきである。

○北極海航路の実現のめどについて見解を伺う。

●北極海航路は夏であればかなり通れるようになっている。ただ、現状ではロシアの通航税やアイスパイロットの費用等がかかるため、日本の海運業はもっと実績が増えてコストが安くなってから入っていくのではないか。

○北極海の融氷に関して一番影響を受ける国はどこか伺う。

●軍事、安全保障の観点からは、米国とNATOが最も関心を持って文書等を出している。ロシアも多くの文書を出しているが、ロシア語でありなかなか内容が分からない。日本は関心が薄いが、2023年11月にアラスカの在アンカレジ領事事務所で「オンライン北極シンポジウム」が開催され、北極海において日米安全保障条約体制下でどんなことができるかというセッションが設けられた。

○レアメタル争奪戦が日本を始め世界の安全保障にどのような影響を及ぼすのか見解を伺う。

●レアメタル生産地の中国、アフリカ、南米、ロシア等の重要性が増してくる一方で、化石燃料の供給地である中東地域等では重要性の低下から力の真空地帯が生じるため、日本だけではなく国際社会で安全保障環境の安定化の措置が必要となる。

○欧米諸国で電気自動車や再生可能エネルギーに関する抑制的な動きが見られる状況や、米国が政権交代により温暖化に逆行する姿勢に転じかねない状況をUNDPとしてどう見るか。

●大洋州その他の地域でも電気自動車の導入傾向は増えているが、長期的に見て途上国にメンテナンスやリサイクルのシステムがあるか留意している。また、鉱物は中央アフリカや南米など比較的貧困層が集まっている場所に見付かる皮肉な状況にあり、UNDPとしては水の汚染、健康被害、深刻な環境問題等、総合的に勘案しつつ電気自動車の推進を注視していきたい。

（人間の安全保障の確保等に向けた取組）

○世界の視点で見たときに、各国は人間の安全保障をどのように受け止め、どういった行動をしているのか。

●人間の安全保障は日本が主に発信しているメッセージであるが、複合的な危機が大きくなっている今、多数の国が賛同している。気候変動、食料危機、教育のアクセスなど全てが交わる課題がある中で、特に途上国においてその重要性は高まっている。2024年9月の国連「未来サミット」やポストSDGsに向けて、人間の安全保障を国際的なアジェンダ等の中でどのように位置付けるかが大事になる。

○COP28で創設されたロス&ダメージに対応するための基金について、分野や地域の配分など資金の適切な活用の在り方を伺う。

●ロス&ダメージへの対応も大事だが、それだけでは不十分であり、気候変動につながる原因を元から断つ必要がある。緩和策ともなるエネルギー移行や能力開発を対象国の5か年計画や10か年計画に組み込み、依存をなくすといった原則をしっかり保っていく必要がある。

○現場におけるUNDPとJICAとの間の役割分担について伺う。

●JICAの日本人専門家は環境のマスタープラン作成などで高い専門性を持っている。UNDPがそれをいかし現地国の計画戦略等に組み込み実施している。JICAスタッフが安全基準の観点から入ることができないアフガニスタンでは、JICAが培ってきた知識をいかしてUNDPと共同でプロジェクト文書を作成している。国によってケース・バイ・ケースだが、JICAの専門性をいかしてUNDPとタッグを組んだ協力体制をとっている。

○電気がなかった時代には電気の安全保障に係る議論は回避できたが、今の時代では電気がなくなることにより危機感を持つようになったことをどう考えるか。

- 猛暑の際、貧しい人はエアコンを付けられない、もしくはエアコンがあっても電力が高ければ電気を消費できず、命に関わる状態が生じる。また、デジタル社会では大きなサーバーを常に冷却する必要がある、その電力消費量が問題になっている。もしサーバーが動かなくなればデータが失われるので、今そうした危機感が大きくなっている。

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（令和6）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、2021年に公表された気候変動に関する政府間パネル（I P C C）第6次評価報告書第1作業部会報告書において、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。

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（E E Z）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、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（U N C L O S）は、法の支配に基づく海洋秩序の根幹を成している。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（I L C）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。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。

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（P I F）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、U N C L O Sに従って設定された既存

の基線の維持は許容されとの立場を表明し、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。

このような点等も踏まえ、調査会では、参考人から、北極及び南極の海水の現状と南極における氷床の融解が海面水位上昇に及ぼす影響、海面上昇が基線に与える法的影響と法的解釈をめぐる国際的な議論、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、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、基線をめぐる議論、基線についての考え方、基線の不確実性に伴う懸念と実質的な改正方法、低潮線保全法と重要土地規制法の関係性、気候変動の将来予測、海面上昇による被害を防ぐための国内での議論の有無、気候変動によるポジティブな側面、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、太平洋島嶼国に対する中国の影響、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、福島第一原子力発電所ALPS処理水の海洋放出に関する太平洋島嶼国の認識等について、議論が行われた。

（１）参考人の意見概要

参考人の意見の概要は、以下のとおりである。

原田尚美参考人（東京大学大気海洋研究所教授）

衛星観測による1979年～2020年頃の北極海及び南極周辺の南大洋の海水分布を見ると、北極は観測当初から海水が減少を続けている一方、南極は数年程度の周期性を持った変動はあるものの、長期的な増減の傾向は認められない。しかし、2016年頃以降、南大洋周辺の海水も急激に減少し回復しておらず、温暖化の波が南極周辺にも押し寄せているのではないかと懸念を抱いている。

世界の海面水位上昇の将来予測では、2100年にはどのCO₂排出シナリオでも

数十センチメートルから1メートルは上昇するとされる。現在、日本周辺では年間3.5ミリメートルずつ海水準が上昇しているが、温暖化が加速すると数十センチメートルあるいはメートル単位で大きく上昇していくことになる。現在、海洋が温暖化することで膨張する熱膨張により海面水位が上昇しているが、大陸氷床の融解のフェーズに移るとすると急激に海面水位が上昇する可能性がある。東京、大阪、名古屋はいずれも海拔0メートルに位置しており、海面水位の上昇は南の島だけの問題ではなく、こうした世界の大都市の問題でもある。

これまで、東南極は、西南極と比べあまり温暖化の影響を受けていなかったが、昨今の日本の南極観測隊による観測から、トッテン氷河周辺が集中的に大陸氷床融解しそうだということが分かってきた。海氷は大陸氷床の栓をするような形で存在しており、この海氷がなくなると後背部にある大陸の氷床がより海に流れやすくなってしまう。トッテン氷河が全部海に流れ出てしまった場合、全球で4メートルの海面水位を上げるポテンシャルがある。このポテンシャルは西南極の氷床全部の融解に匹敵するとされ、東南極に存在する氷床の量がいかに大きいか、また危機的な状況が東南極でも始まっているかを表している。

視点を日本周辺海域に移し、1985年～2015年の北海道沖の海水温の推移を見ると、変動は激しいものの2010年以降は高い水温が維持されたままである。水温上昇が毎年発生するようになったタイミングでブリの漁獲高が増えており、両者には統計的な関係があるとの研究報告がなされている。

こうした気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響と必要な対応について、まず、北極海の海氷が減少することで、エネルギー・鉱物資源・生物資源へのアクセスが容易になることから、その対応として、エネルギー等資源の安全保障の確保と、カーボンニュートラルを強く意識した再生可能エネルギー等の技術革新にもつながる資源の探査・入手のための継続的なイノベーションへの注力が必要である。次に、南極等の氷床が海洋へ流れ出すことでこれまでとは桁違いの海面水位の上昇が起こる可能性があることから、大都市や国境離島の水没に対する対応が重要になる。さらに、海洋熱波によりブリの漁獲量が増える一方、サケは捕れなくなるなど、水産資源の分布が全体的に極域に移動しているとされ、こうした魚種の

入替えや、日本以外の国による公海での水産資源の確保の増加への対応のほか、現場海洋の状況把握が食料安全保障リスクへの対応として求められる。

以上を踏まえ、取組に向けた七つの重点戦略を提案する。エネルギー等資源の安全保障等に関しては、①生産性の向上や海洋での活動の省人力化などへの対応にも資する自律型無人探査機を始めとする技術革新とこれらの迅速な社会実装、②2050年カーボンニュートラルの達成に結びつく洋上風力発電のE E Z展開に向けた制度整備の推進、③レアアース生産の社会実装支援のための調査の強化を伴った南鳥島及び周辺海域の開発の推進、④現在建造中の北極域研究船を国際プラットフォームとして運用しながら海洋環境調査を確実に実施し、北極海航路及び北極域の資源開発に貢献するといった北極政策の更なる推進である。大都市や国境離島の水没への対応に関しては、⑤E E Zを確保する重要拠点として地形照合システムの整備などを行い、経済活動・投資を促進するなど、管轄海域の保全のための国境離島の状況把握を行う。食料安全保障リスクへの対応としては、⑥船舶・衛星観測、人工知能等によるデータ解析手法の高度化、多様な海洋情報の集約と共有を行い、産業界を巻き込みながらこれらのデータベースを利活用していくなど、海洋状況把握及び情報の利活用を推進することが重要である。最後は、最も重要かつ六つの重点戦略の推進に不可欠な、⑦海洋に携わる人材育成である。これら七つは第四期海洋基本計画において特に重点的に打ち出していくべき戦略と位置付けられており、我が国の安全保障・経済安全保障・食料安全保障の強化、経済成長への貢献、温暖化など喫緊の世界的な社会課題の解決、社会実装・産業化・国際展開の観点から国益に資するとともに、我が国の海洋立国の実現に結びつく。

本田悠介参考人（神戸大学大学院海事科学研究科准教授）

我が国は14,125の島で構成され、長大な海岸線を有する海洋国家であり、海岸線や島々はそこから派生する権利や権原を支える重要な役割を担っている。管轄海域の外縁を根拠付ける国境離島の重要性は言うまでもないが、それらは不変ではなく海面上昇その他の危険にさらされている。日本でも海面上昇の影響は明白

となっており、直接又は間接的な影響で島や海岸が消失する可能性がある。

海面上昇がもたらす法的な問題として、①海面上昇に伴い島等が水没した場合でも従来の領海基線の地位を維持できるのか、②海面上昇の影響から島等を守るためにどのような措置をとることができるのかの2点が挙げられる。海面上昇は法的には基線の陸側への後退を意味するが、漁場や海底資源等は海域に固定され基線に連動して移動するわけではないので、もし沖合の島が海面上昇により低潮高地になるか完全に水没した場合には、それらの資源を失うこともあり得る。

このうち、①については、UNCLOSに直接言及する条文はないが、同条約制定経緯等からは、基線は海洋の実態に即して移動することが想定されており、完全に水没した場合は基線として使用できない、というのが通説であり、陸が海を支配するという国際法上の原則から導き出される。他方、義務として基線を更新する必要があるかについては現在も対立がある。

この通説の解釈を踏まえると、②に関して、海洋権原を守るために陸域の水没を防ぐことが合理的な選択となるが、基線等の海洋権原の取得の条件である「自然に形成された陸地であること」に抵触するかが問題となる。この点、国家は歴史的に海岸線の浸食を防ぐため埋立て等を実施しており、通説・多数説では、国際法上も基線となる島等を人工的に保全することは完全に認められるとされる。他方、それが大規模に及ぶ場合、自然に成立することが満たせないことから、島の場合は人工島に変異するとの有力な学説等もある。沖ノ鳥島の法的地位について、大規模な護岸工事をしなければ維持できないのであれば、自然に形成されたという要件を満たせないとの主張がある。しかし、多数説に基づく有力な反論として、そうした措置は現在あるものを維持・保全するもので新しく海洋権原を創設するものではなく、国際法上の地位を変更するものではないとの主張がある。これを裏付けるものとして、2016年のフィリピン・中国間の南シナ海仲裁判断では、海洋地形の法的地位の決定に関しては、大規模な人工の改変に先立つ自然の状況に基づき判断するとされた。

UNCLOSが定める基線の設定方式のうち、通常基線については、1) 沿岸国が公式に承認した海図に描かれた低潮線を基線とする、2) 実際の海岸に沿っ

た、潮汐基準に基づく海岸の低潮線を基線とする、との二つの解釈がある。現実と海図との間に差がある場合、物理的な現実に合わせて基線を引き直す必要があるとの指摘があるが、同条約上、特定の場合を除き範囲の寄託、届出、更新の義務が課されておらず、義務とは言えないとの主張の方が多い。また、現実と異なる低潮線が記載された海図を使い続けることの可否に関しては、差異が微少の場合は問題ないとされるが、微少以上の差異がある場合は、存在しないものをあるとする法的な擬制によって領土や領海の幅を保全することはできないと国際法学上言われている。

以上は解釈論上の議論であるが、国家として領海等の消失を受け入れるしかないのは問題であることから、基線の移動又は固定をめぐる議論が国際的にも活発になされており、現在、法的な擬制により基線を守ろうとする固定説が急速に支持を集めている。その実例として、マーシャル諸島等が国内法により海図で基線の緯度・経度を指定し永久に固定する措置を取っているほか、P I Fの宣言のように、多くの国が基線及びその外縁の見直しや更新を行わないという形での消極的な固定を主張している。

固定説の法的根拠として、基線の設定は国家の一方的行為であるとの主張がある一方、固定説を認めるUNCLOS上の解釈変更や新条約策定など新たな措置が必要との主張もある。現在の国連における議論では、基本的に固定説を否定する主張はなく、I L Cにおける暫定的な結論では、法的安定性と予測性、第三国との権利義務の関係から、現在の海洋権原を維持することが望ましいとされている。また、日本は基線等を定めた領海法では基線の固定や移動に言及していないが、2023年2月の林外務大臣（当時）とP I F代表団との会談などで、沿岸国の裁量で基線を固定できる旨の立場を表明している。しかし、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が生じる、海図で現実と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。

まとめとして、UNCLOSの解釈上は一度設定した基線を維持することは可能であるが、実際の海岸の状況と実態が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。したがって、国連総会の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。

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）

太平洋島嶼国14か国は一樣ではなく、以下のような多様性や枠組みに留意する必要がある。まず、国内法などの基本部分に米国、オーストラリア、ニュージーランド、英国等の旧宗主国との間の関係が見られるほか、ミクロネシア地域、メラネシア地域、ポリネシア地域という小地域で分類する見方もある。また、太平洋島嶼国は人口や国家予算の規模も様々であり、人口約1万人の国では国家予算が年間100億円～200億円程度であるため、インフラ整備資金を用意できず、建設後の維持管理も困難である。経済的な観点では、民間部門の強い国もあれば国内総生産を政府支出に依存している国もある。一方で、共通点としては、E E Zにおける入漁料収入が主な収入源の一つとなっていること、近年は麻薬や人身売買など越境犯罪の問題がクローズアップされていること、気候変動が安全保障上の最大の脅威であることが挙げられる。

地域秩序基盤に関して、北半球は米国系、南半球は英連邦系の社会となっている。伝統的安全保障という点では、パプアニューギニア、フィジー、トンガのみ軍を有しているが、防衛よりも国内の治安維持と国際貢献等のための軍と言える。北半球のミクロネシア、パラオ、マーシャルについては、条約に基づき米国が安全保障上の責務と権限を有している。E E Z内の取締りに関しては、各国の警察権に基づく対応に加え、旧宗主国等も地域協力を行っている。さらに、14か国のほかオーストラリア、ニュージーランド、フランス領2地域が加盟する地域政策枠組みであるP I Fや、漁業、科学技術等に係る9機関から成る地域機関である太平洋地域機構評議会（C R O P）機関がある。なお、P I Fは加盟国の主権や外交権を超えない組織である。

海面上昇が太平洋島嶼国に与える影響としては、大潮時の道路等の水没など浸水被害が増加し、想定される領土減少が住民の安全や食料等の危機につながるほ

か、ツバル等の低環礁国では国の要件を失う領土消失の危機がある。また、法的に基線等が維持されない場合、群島基線が適用されずEEZや領海が減少し防衛エリアが変化するほか、EEZでの違法漁船等の取締りに穴が生じることになる。

基線の不確実性に対する対応として、地域レベルでは、PIFが、国連に寄託した基線の永続を宣言した「気候変動による海面上昇に直面する海域の保全に関する宣言」を出し、既に日本を含む100か国以上が支持しているほか、科学技術の支援をしている太平洋共同体（SPC）が、海上境界画定のための技術協力やデータ化を進めている。また、各国レベルでは、海上境界画定、国内法制化、国連への寄託を急いでおり、その過程で48件あった境界画定交渉地域のうち、36件で合意に至っている。

地域の海域における法執行協力のうち、EEZ内のIUU（違法・無報告・無規制）漁業対策については、フォーラム漁業機関（FFA）が漁船の位置情報等を集約し、それを基に米国等の海軍や海上警察が加わり合同で監視活動を行っているほか、日本も海上保安庁が現地で技術協力を行うこととなっている。また、越境犯罪対策については、オーストラリアとニュージーランドが伝統的に地域における警察関係の支援を行っているほか、日本も国連薬物犯罪事務所等を通じて協力している。さらに、公海の資源管理については、日本も加盟する中西部太平洋まぐろ類委員会が協力・交渉の場となっており、その中には、加盟国は同委員会に巡視船を登録することで公海での漁船への立入検査が可能とする取決めがあるが、最近、中国の巡視船が何隻か登録された。

太平洋島嶼国には、根本的な立場として、自分たちは気候変動の無垢な被害者であり、経済発展した産業国が加害者であるとの意識がある。そのため、ロス&ダメージの考え方にに基づき、国際協力で沿岸インフラ強化等を行う場合は有償ではなく無償での対応を求めるほか、温水域の移動によるEEZでの入漁料収入の損失に対しては先進国に賠償を求めようとするなどしている。

基線の不確実性がもたらす安全保障上の懸念としては、根本的に地域秩序が揺らぎ、太平洋島嶼国と旧宗主国が守ってきたエリアに穴が増えることがある。また、外国の行為者が地域秩序の変更を狙って、こうした曖昧な状況を利用する可

能性もある。そうした懸念に対する日本と太平洋島嶼国等との連携・協力の可能性については、国際法に従った自国海域の確実な保全の実現への協力として、日本も当事者としての立場から、地域会議や国際会議を共同主催することによる現状を守る機運醸成のほか、科学データを扱う S P C 等との技術協力、法務人材が限られている国に対する司法外交や専門家派遣等の技術協力が考えられる。

（２）主要論議

質疑における主な議論は、以下のとおりである。なお、○は委員の発言、●は参考人の発言を示している。

（基線をめぐる議論）

○日本が固定説の支持を表明した背景を伺う。

●エサンベ鼻北小島の消失を反映させたように、実行上、日本はこれまで移動説の考え方を取っていたが、最近の外交の場では基線の維持が許容されると発言しており、外見的には立場を転換したように見える。その背景として、島嶼国である日本は基線の移動により被害を受ける可能性が高いため、固定した方が戦略的に望ましいと判断したと思われる。ただし、海底火山の影響で新しく島ができた場合にどうするかも戦略的に考えるべきである。

○基線に関して移動説に立っている代表的な国、その国が移動説に立っている背景について伺う。

●現在のところ、アイルランド、英国、オランダ、米国といった国が国際的な議論で移動説に立っており、オランダや米国は、定期的に海洋の状況を把握し、現在の領海を発表している。ただし、そうした国々も太平洋島嶼国等による基線の固定を否定しないと言っており、固定説を支持しているように読めるが、国内的には移動説に立っていたことが示されている。

（基線についての考え方）

○法的安定性の観点から基線の固定説が広がっている中で、今後新しい島が出現する可能性がある日本などが、固定説を取りつつ新しい島は基線に入れたいと主張すれば、国際社会で孤立する危険性が予見されるが、そうした主張を可能とする法解釈を伺う。

●海面上昇によって既存の領土が減ることを防ぐために基線を固定することと、新しい島が出現した場合は国家の領土問題として保全することを切り分けて説明することは可能だと思われる。ただし、出現した場所にもよるが、新しい島を根拠に過度な領海やE E Z等を主張する場合は、他国から異議申立てがある可能性はある。

○干潮時だけ現れる地形、陸地に対して、自然の力で干拓地を造成し、満潮時に水没する地形を常時海面上に出るように助けることは認められるとのことだが、どこまで人為的保全措置として許容されるのか伺う。

●中国が南シナ海における岩礁を埋め立てて要塞化し、それを領海やE E Z等も持てる島であると主張したが認められなかったという判決があり、大規模な人工的改変を行わないことが一つの条件になる。大規模の判断基準が問題になるが、現状から大きく領海やE E Zを広げたり、維持するために完全に埋め立てることで海洋環境に大きく影響するような保全措置は認められないといったことしか法的観点からは言えない。島を維持する上で必要最小限の措置であるという合意形成ができる程度というのが基準になると思われる。

○日本は、各地で埋立てをしているが、埋立てと基線の関係について伺う。

●一番干潮時のところである低潮線が基線になっている。程度にもよるが、基本的に海岸を埋め立てることは認められており、埋め立てて海側に低潮線が延びた場合、そこが新たな基線になる。ただし、埋立てで領海を増やした場合、増やした領海線が他国の領海に何らかの影響を及ぼした場合は、法的に有効なのかが問われることになる。

○自然の海岸線だけが基線になるのではなく、新しく埋め立てたところが新たな基点になるという理解でよい。

●移動説に基づけばそのようになる。

（基線の不確実性に伴う懸念と実質的な改正方法）

○基線の不確実性がもたらす安全保障上の懸念として、外国の行為者が地域秩序変更を狙い、海洋権益の曖昧さを悪用する可能性があるというのはよく分かるが、これは可能性の段階なのか、実際に起こっているのか伺う。

●パラオの安全保障担当者からは、某国の海洋科学調査船が海底ケーブルの上を行き来しており、何かしているのではないかという話があった。しかしながら、EEZの中に入っていなければ同意を得る必要はなく、そういう曖昧なところをつく動きはある。

○基線について、UNCLOSそのものを改正せず、その解釈について議論している理由について伺う。

●UNCLOSは非常に微妙なバランスで成り立っており、基線に関して改正すると他に波及して現在の海洋法秩序が崩壊する可能性があり外交的・政策的にほぼ不可能と言われていること、プロセスに時間等がかかることから、同条約の改正は難しいのではないかと。海面上昇の問題に対応するための追加の条約を作ることも提唱されているが、基線の問題は様々な問題に波及するため及び腰なところがある。そこで、ほとんどの国で基線を固定することが支持されていることを踏まえ、多くの国がそうした解釈合意を国際会議の場で採択するのが手続論的にも時間やコストの観点からも最善だと提唱している。

○解釈合意を経ることにより、事実上、この条約を改正したのと同じ効果を発現させようということか。

●多くの国が限定的な形で実質的な改正を認めようと提唱している。

（低潮線保全法と重要土地規制法の関係性）

○領海基線を有する国境離島が既に低潮線保全法等により保全管理されている中で、2021年に成立した重要土地規制法と同法との関係性について伺う。

●私が知る限りにおいて、低潮線保全法と重要土地規制法が直接関係しているようには見えないが、重要土地規制法が目的とする管理、監視が及ばない離島や日本にとっての安全保障の観点から重要な土地が改変されることを防ぐことは、安全保障の面で政策的に非常に重要であり、海面上昇や低潮線保全法との関係では補完的な役割がある。

（気候変動の将来予測）

○未来の気候変動について、スパコンの予測を上回る速さで現実の地球温暖化が進行しているとのことだが、スパコンの精度に問題があるのか、それとも想定外の地球温暖化時代に突入して予想ができなくなっているのか伺う。

●スパコンの性能ではなく、モデルシミュレーションが現実をリアルに表現できていないということである。モデルの高度化とそのために必要となる現場観測データの不足という二つの原因で予測の確度が落ちている。

○地球温暖化を人間の手によって変えられるのか伺う。

●最新のIPCC第6次評価報告書において、今起きている温暖化は人為起源であると断定されている。過去に遡ると今と同じくらいのCO₂濃度の時代や暖かい時代はあったが、地球46億年の歴史の中でこれほどCO₂がスピーディーに増えている時代はないので、今後の見通しを過去の知見から探ることは難しい。

（海面上昇による被害を防ぐための国内での議論の有無）

○日本国内で海面上昇による被害を防ぐための論議が十分行われているか伺う。

●日本は災害大国であり、最近は大きな地震が続くなど、優先して対応しなければならない課題が多いため、気候変動にまで思いが至らないのが現実で

ある。しかしながら、気候変動対策は重要であり、町づくりの際に住居エリアを内陸側に徐々に移動させるといった都市計画が重要になってくる。通常の災害対策の中で、長期的な視点も取り込んで計画を立てていくのが良いと思う。

（気候変動によるポジティブな側面）

○温暖化によるポジティブなことがあれば伺う。

●例の一つとして、CO₂が増えると植物の育ちが良くなるので、バイオマスの生産量の増加が挙げられる。

○領海基線の関係で気候変動が及ぼすポジティブな側面があれば伺う。

●漁業の分布が変わることで、特定の地域の漁獲が増えるということはあるかもしれないが、基本的に海面上昇によって国家は被害を受けており、国際社会の政治・外交的な側面のうち99%はネガティブである。

（国際社会で日本に求められる役割）

○気候変動が、生態系、領海基線、近隣諸国との関係に影響を及ぼす中、日本がどのように他国と協力と対話を行い、プレゼンスを発揮していくべきか伺う。

●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、定評性があるので、今後もこれをいかし、東アジアの近隣国も含め関係国と良い連携をとりながら進めていくべきである。

●領海基線の問題は、現在国連等を含めて国際的な議論がされており、日本もPIF等の地域的な枠組みを含め様々な場において主張することがある。その際、先方に寄り添った主張をすることも重要だが、法的な解釈等の形成に関して積極的に日本としての解釈論等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していくべきである。

●2024年7月に第10回が予定されている太平洋・島サミット（PALM）は、30年近く続いており、太平洋島嶼国の国々と日本の間には信頼関係がベースにあ

る。これらの国々と幾つかの同志国などが関わり、ニューヨーク、太平洋島嶼国地域、日本などで会議を開催するなどして協力の機運をつくることが大事である。

○我が国との連携、協力の可能性、必要となる外交的取組として挙げている科学データを扱う S P C などとの技術協力、法務人材に限られている国に対する技術協力、専門家派遣についての具体的ニーズと進め方について伺う。

● J I C A などに既存の派遣の仕組みがあるので、それを活用して専門家を派遣することが考えられる。S P C との技術協力に関しては、既にオーストラリア、E U、ニュージーランドが支援しているが、不足部分はあると思うので、そこに日本が関わるのが大事である。法務人材の協力については、海底境界などの国家間交渉に直接関わってしまうと交渉相手国との関係性が難しい問題だが、うまくバランスをとりながらニーズを調べる必要がある。

○科学データを扱う S P C との技術協力は、食い込む余地がなくなっているのか。

●詳細には分からないが、技術の進歩は目覚ましく、関われる部分はあると思うので、ニーズ調査が極めて重要である。

(気候変動に対応するための取組)

○原田参考人が七つの重点戦略の一つとして言及した、海洋状況把握及び情報の利活用の推進について、その詳細を伺う。

●漁業者と研究者が連携し、研究者が提供する日本周辺の海流や海水温等のデータを利用し、漁業従事者が効率的に漁業をしていくといった動きが出始めている。東アジアの国々にも可能な範囲でそうした情報を提供し、より良い関係を構築できれば、何らかの形で国際世論を喚起する場合に、日本を支持する国を増やすことにもなるので、海洋状況把握が重要ということである。

○原田参考人から示された七つの重点戦略の中で、管轄海域の保全のための国境

離島の状況把握として、地形照合システムの整備などを行い、経済活動・投資を促進するとあるが、投資の可能性や産学官連携の現状などについて伺う。

- 地形照合システムの整備の現状についての情報は持ち合わせていないが、経済活動・投資の促進に向けて、産学官それぞれにおいてサイエンスの専門的な知識を持った人材が活躍することが重要である。

○気候変動に緩和措置と適応措置で対応するだけでは追いつかないほど深刻な状況になっているのか伺う。

- 法的観点から、緩和措置に関しては、気候変動枠組条約の関係で排出量を削減するという制度的な枠組みや目標等が設定され、これに基づいて国家は義務を負っているため、対応がなされている。一方、適応策に関しては、日本国内では気候変動適応策を作っているが、少なくとも海洋の関係で明確なものはなく、各国とも状況に応じて取り組んでいると思われる。ただし、適応策に関しては相当費用がかかることから、途上国を始めとする多くの国では、物理的な適応策として海面を保護することに及び腰であり、そのため、法的な擬制として基線を固定するところに移っている状況にあるが、それで本当に気候変動に対応できるかについては、やや疑問がある。

（科学技術研究と海洋人材育成に必要な予算・取組）

○日本の科学技術研究への予算付けについての所見を伺う。

- 科学技術予算全体では減ってはいないが、目的が限定される資金が増える一方、科学研究費補助金といった使途が限定されない予算は相対的に減り、大学や研究機関の運営費交付金も削減されている。使途が限定されない競争的資金と運営費交付金の削減が、日本の競争力低下につながりつつあり、論文の引用数の減少といったところにもそれが表れ始めているように感じている。

○海洋に携わる人材の育成に関する国への要望について伺う。

- 他国では小・中学校頃から海洋に関し戦略的に教育を施している国がある。日

本ではようやく2023年から小中高の学習指導要領の中に海という言葉が入ったので、海についての授業が今後増えていくことを期待している。海のない県の子供たちでも、小さい頃から海に関わりのある授業等を学んでいれば、海に対する意識がより高まってくるのではないか。

○人材育成の観点から、大学運営費交付金を確保・増額する重要性について伺う。

●研究室の基本的な運営に資する運営費交付金の削減が進み、多くの研究室では、科学研究費補助金の中で比較的金額が低い採択率の高い基盤研究のBやCのプロポーザルを書いて予算を獲得し、ようやく運営している。本来、革新的なサイエンスのプロポーザルを書くために時間を使いたいが、研究室の運営費用の獲得に向けざるを得ない状況がある。将来の人材育成のため、運営費交付金の削減をやめ大学教員の研究に取り組める環境を回復することが重要である。

（地球温暖化が進む中での南極の状況）

○南極の氷は解け出していて、海面が上がっているのかについて伺う。

●2015年以降南大洋の海氷が減っているのは事実だが、今後も右肩下がり推移していくかは研究者の間でも見解が定まっていない。また、氷床について南極域全体を平均化すると減っているが、エリアごとに見ると余り減っていないところもあれば、極端に減っているところもある。

○南極では2015年まで長期的に海氷の減少傾向が見られず、温暖化に対して反応していなかったと見られる理由について伺う。

●周辺を海に覆われ非常に大きな面積の大陸が孤立して存在していること、南半球には熱を極域へ運ぶ大きな海流がないことから、南極大陸がクーラーの役割を果たし、地球全体の温暖化に対して応答が鈍いと考えられる。

○南極の西側の方が氷の解け具合が早いように感じるが、西側と東側で何か違いがあるのか伺う。

●海氷の分布も大きく異なっており、東側の方が非常に厳しい。ただ、何が決定的に違いを生み出しているかはよく分かっていない。東南極に基地を持つ先進国がほぼない中で、昭和基地を持つ日本は東側の観測データを取り、オープンにしていく重要な責務を負っている。

○トッテン氷河が全部解けたら海面が4メートル上昇するという理解でよいか。

●そのとおりである。

○2015年頃から南大洋の海氷が急激に減少しているものの、必ずしも減少が続くとは限らないとのことだったが、どのように感じているか伺う。

●100年、200年程度の短い期間で大陸の氷床が全て解けてしまうようなことが起きるとは考え難い。日本の場合は、気候変動による自然災害の激甚化、大規模化による被害が深刻になってくるので、海水準の上昇よりも、海由来の自然災害の方が、対策を考える上で大きな脅威になってくると感じている。

○南極や北極にはなぜ氷があるのか、雨が降るのか伺う。

●北極では、今まで雪だったのが雨に変わっているところがあるようである。南極では、雨が降った記録があるかは分からないが、雪として降り積もっており、淡水として大陸の上にとどまっている。

○世界の海面水位の上昇を千年規模で見た場合、どのようなグラフになるのか伺う。

●ロングタイムスケールで過去に遡ると上がったたり下がったりしており、今後もそうした傾向が続くと思われる。

(南極の調査研究の意義)

○南極の調査や研究を通じて感じている気候変動の深刻さや、重要と考える取組について伺う。

●北極と南極の両方に携わった中で、北極の方がより気候変動の影響で深刻な状

況にあると思う。海氷の減少が進むことで生態系を大きく変えている現実があり、沿岸国では近くで起きている気候変動の影響を感じやすい。生態系の大きな変化は、そこに暮らす人々の社会、文化に大きな変化をもたらし、負の波及効果が非常に大きく、気候変動をスタートとして負の連鎖が思いもよらない方向に進んでしまう現実を感じている。一方で、まだ南極では急激な温暖化の影響を感じていないが、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はないかと思っている。

○南極にはどのような夢の話があり、どのような調査をすることで何が解明されるのか伺う。

●南極は、ほかに比べ自然環境が非常に厳しく観測も非常に難しいからこそ、また挑戦したいという思いをかき立ててくれる。現在、南極大陸の真ん中で百万年の氷を掘るプロジェクトを進めているが、この氷は直接大気のCO₂濃度を測ることができるタイムカプセルのサンプルであり、百万年前まで遡ることで自然のメカニズムが分かってくるというロマンあふれるものである。こうしたことを積極的に情報発信し、魅力を伝えていきたい。

（太平洋島嶼国に対する中国の影響）

○太平洋島嶼国に対し、中国が実際どのような影響を及ぼしているのか伺う。

●米国、オーストラリア、ニュージーランド、英国などの下で統治されていた太平洋島嶼国は、戦後独立し、自立を高めようとする中、2000年代半ばぐらいから旧宗主国と対立する場面が出てきた。その際、太平洋島嶼国側が、交渉をうまく進めるため、経済力を高め途上国間の協力の盟主となった中国をカードとして利用しているとしている。

（気候変動が太平洋島嶼国に与える影響）

○太平洋島嶼国では最近頻繁に大潮による浸水被害を受けているとのことだが、具体的に各国がどのような対策を講じているのか伺う。

- 現地は特に都市部の護岸整備を要望するが、非常に大きなコストがかかるためドナーに頼むしかなく、実際は行われていない。ツバルでは、2017年から緑の気候基金による50億円規模の支援で大規模な土地のかさ上げが行われたが、一般市民レベルでは周辺に石を積んで被害を抑えている。フィジーでは、れきを積み、その先にマングローブを植え、水の影響を抑えている。

○気候変動が太平洋島嶼国の住民に与える影響、住民の要望について伺う。

- 基本的に住民は物価上昇といった日々の生活に関心があり、それほど気候変動を意識していない。大潮によって浸水被害が起きて国として対応することになると気候変動による影響だとして国際社会に訴え協力を求めることになる。

○気候変動の影響で太平洋島嶼国の住民に何が起きているのか伺う。

- 住民は高潮や大潮の際にすぐ浸水すること、農業にも影響することに関心がある。身近な災害が増えていると言える。

（太平洋島嶼国との連携・協力）

○E E Z 内の I U U 漁業対策に関する我が国との今後の連携、協力の可能性について伺う。

- E E Z 内の I U U 漁業対策への協力は今後も継続し、更に強化すべきである。

（福島第一原子力発電所 A L P S 処理水の海洋放出に関する太平洋島嶼国の認識）

○福島第一原子力発電所 A L P S 処理水の海洋放出について、太平洋島嶼国がどのように受け止めているのか伺う。

- 2023年5月ぐらいまで半数以上の太平洋島嶼国が「処理水」ではなく「廃棄物」という言い方をしていた。その後、日本と I A E A が現地と直接対話をしていくことで少しずつ誤解が解けていっているが、第三者によるモニタリングが大事だということは変わっておらず、日本は情報をきちんと出していくことが重要である。マーシャル諸島などでは過去の核実験などの事例により科学に不信

感を持っている人もおり、丁寧に安全性を伝えていくことが大事である。

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（令和6）年5月22日）

委員間の意見交換において、表明された主な意見は、以下のとおりである。

（自律型致死兵器システム（L A W S））

○A I の状況を背景に、L A W S がいよいよ現実的なことになってきた中で、日本は、特定通常兵器使用禁止制限条約（C C W）の枠組みにおいて、ソフトローを含めたルールをしっかりと考え、議論をリードしていくべきである。

○L A W S に関しては、議論開始の時点では想定されていなかった近年の生成A I の急速な発展の影響について、大きな枠組みで議論が始まっているが、人道性、特に戦闘員と非戦闘員の区別、軍事目標と非軍事物の区別により、非戦闘員と非軍事物を敵対行為の直接の影響から保護しなければならないとする目標の区別原則をどのように確保していくかが重要である。

○L A W S の製造自体を禁止することが今後行われると思うが、生成A I 技術が急速に進歩する中で、人間がA I をコントロールできるのかという大変難しい問題に直面している。

○ウクライナ紛争におけるドローンなどの無人機による攻撃が普及することによって、攻撃を行う者はリスクを冒さないことから、実際の被害者は生身の子供、人間であるにもかかわらず、今後安易な紛争が増えることを懸念している。

○L A W S について、国際人道法がL A W S に適用されること、さらに人間の責任が確保されなければならないことを織り込んだ11項目の指針が2019年に決定されたこと、国際人道法遵守の観点から禁止規則の考え方を記載した報告書が2023年に採択されたことを評価する。日本は、今後も国際社会と連携しながら、

国際人道法を遵守できないL A W Sを使用すべきではないとのスタンスを明確に示していくことが必要である。

○国際人道法の遵守及びC C Wに基づいて、五つの議定書で禁止・制限された無差別兵器の禁止を効果的に取り組むこと、同様に、L A W Sに対するC C Wによる制限を第六議定書として実現することが、日本政府の役割として期待されている。

○L A W Sについては、G 7の一員でもありアジアの一員でもあるという立場をいかして、国際的なルール作りを主導していく役割を果たしていくことが重要である。

(対人地雷禁止条約・クラスター弾に関する条約)

○2025年の対人地雷禁止条約締約国会議の議長を務める日本には、履行確保に向けたリーダーシップが期待されている。カンボジア等での地雷除去等で多くの知見を持つ日本は、今後ウクライナの復興等でもその強みをいかすことができ、またそうした議論をリードしていくべきである。

○対人地雷除去の協力について、O D AとO S A（政府安全保障能力強化支援）の間における様々な課題があり、柔軟な運用が可能な制度設計が必要であることを踏まえつつ、日本は、積極的に取り組み、支援の在り方について検討していく必要がある。

○日本は、これまでも対人地雷禁止条約等の様々な国際条約、枠組みの構築に取り組んできたように、国際的なルールメイキングや合意形成に粘り強く取り組んでいくことが重要である。

○クラスター弾製造企業への投融資に関して、そうした企業への投融資は行わな

いと日本の民間の金融機関における指針を踏まて、年金積立金管理運用独立行政法人（G P I F）は適切な対応を取ってほしい。

○対人地雷禁止条約等の加盟国と非加盟国の非対称性の問題に対応するため、今後の議論が必要である。

（核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（F M C T）等の核軍縮・不拡散）

○日本は2023年のG 7広島サミット、国連総会等においてF M C T交渉を進めるという政治的な意思を示してきた。今後の交渉開始に向けて、日本は、G 7や国連等の多国間の場を通じて、核保有国に透明性の確保と生産モラトリアムの継続・宣言を促す取組を積極的に働きかけていくべきである。

○F M C Tは、核兵器のない世界を目指した環境整備を進めていく現実的な取組として、核軍縮の大きな柱となるものである。現在、核兵器禁止条約をめぐる核保有国と非保有国が厳しい対立関係にある中、F M C Tの実現については、双方共に建設的な議論ができないか、日本は、核保有国、非核保有国の橋渡しとなれるよう更に取組を進めなければならない。

○F M C Tに関する議論では、規制の対象範囲を将来の生産の禁止のみにするのか、既存の貯蔵分も含めるのかなどの対立もあるが、日本は、F M C T交渉を前進させるべく、核兵器用核分裂性物質の生産モラトリアムの普遍化など、様々な対応を行うべきである。

○被爆国日本として、核兵器がいかなる国にも許されない非人道兵器であることを基本認識として確認することを絶えず求め続けること、核兵器禁止条約（T P N W）締約国会議にオブザーバー参加をすることが強く求められている。

○今後、唯一の被爆国である日本が、核兵器廃絶に向け、T P N W締約国会議に

オブザーバーとして参加するなど、更に踏み込んだ取組を行い、F M C T 議論を進めることにも大きな役割を果たしていくことを期待したい。

（人道主義・国際人道法）

○参考人からの国際人道法に関する理解の増進と遵守の推進について日本が国際社会でリーダーシップを発揮することを求める意見や、イスラエルによる文民や民用物、病院等に対する広範な無差別攻撃は、国際人道法上、合法と見る余地は全くないとする意見を踏まえれば、日本政府がイスラエルの行動について国際人道法違反かどうかの判断を避けていることは残念であり、国民の期待にもかなっていない。

○平和国家を国是とする日本が新たな国際秩序構築に貢献するには、人的貢献が第一である。その意味で、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、邦人職員を増やすための環境整備の在り方を考えるべきである。この点について、例えば帰国した際に復職できるような雇用契約のモデル契約をつくるなど、法改正を伴わずにできることはある。

○法と秩序を尊重する日本として、人道援助を守るため、国際社会でリーダーシップを発揮するとともに、ODA等を通じて人道援助の継続と拡充をしっかりと行っていくことを求めたい。

○ガザへの攻撃が激化する中で、どうすれば攻撃をやめさせることができるのか、そのために日本が果たすべき役割はどのようなものかということについて、参考人の方々の意見は重要であり、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さなくてはならないことは明らかである。

○国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）に対する日本の資金拠出が再開されたことは重要であった。

○戦禍の中で犠牲となっている人々の命と尊厳を保護し、必要な援助を提供する赤十字国際委員会の取組を一層支援すること。日本は、国際人道法を政治的な優先事項に高めて積極的に議論をリードして、意見をまとめる役割を果たすこと。国際人道援助が示している危機に瀕しているガザの人々の苦しみを踏まえ、日本政府の完全かつ持続的な停戦への行動が強く求められている。

○イスラエルのガザ地区への攻撃については、病院や学校などの施設にも被害が出ており、参考人からはイスラエルの行為は国際的な非難に値するとの指摘があった。日本は、これまで築いてきた中東との信頼関係に基づいて、停戦に向け、より主体的に行動すべきである。日本政府には、人道や平和構築を重視する立場からの行動を強く求めたい。

(気候変動)

○気候変動に関して、日本の調査研究能力が非常に高く、国際的な信用力が非常に高い中で、国際協力を通じた各国に対する支援が今後の国際貢献の中で重要であると認識した。ただ、その一方で、研究開発を進める上で大学運営費交付金等をめぐる状況が非常に厳しく、競争力や研究の能力の低下が指摘されている点については、日本の研究力や国際貢献の在り方を踏まえれば、大学等への財政的な支援は不可欠であり、しっかり予算措置をしていくべきである。

○CO₂削減の取組に関して、日本国民に考え方は理解されているが、日常生活では全く実践されていないという指摘も踏まえて、政治の立場から、国民に取組を促すための方策を考えていく必要がある。

○温暖化による海面上昇の被害は、日本を含む世界の多くの都市部に共通する大変深刻な問題であることを認識するとともに、その中でデータに基づく政策策定の重要性も認識した。

○気候変動枠組条約締約国会議（C O P）で議論されてきた気候変動対策やエネルギー構造の転換等を着実に実行し、影響を受ける途上国に対してロス&ダメージ基金での支援を行うとともに、日本が提唱するアジア・ゼロエミッション共同体構想を着実に進めていくことが重要である。

○昨今、熊が出没し、それを射殺するというニュースが非常に増えているが、森を追い出されていく熊というものに対する問題も考えていかねばならず、原点に戻って森を守っていく視点も必要である。その意味では、持続可能な地球にしていこうというS D G sの観点が一番大切である。

○気候変動は今や気候危機と言われる非常に切迫した状況になっている。気候変動が紛争の要因になり、紛争や戦争が大量に温室効果ガスを排出して気候変動を悪化させるという悪循環に陥ることになる。

○気候変動により被害を受けるのは、社会的に脆弱な人々であり、国々である。気候正義と言われるように、これまで温室効果ガスを大量に排出してきた先進国である日本の責任と果たすべき役割は非常に大きい。

（海面上昇への法的対応を含む海洋に関する取組）

○島国である日本だからこそ、日本の国民に海面上昇や基線の問題など気候変動の海洋への影響をしっかりと知ってもらうことが大変重要である。

○海洋に携わる人材育成の必要性も強く認識した。未来への投資として教育国債等を発行し、大学への運営交付金の増額を始め、教育、科学分野の予算をしっかりと増やしていくことが重要である。

○国が、総合的な海洋の安全保障や持続的な海洋の構築に取り組んでいくことを求める。

○海面上昇が領海基線に及ぼす影響についての国際的な議論にもしっかりと注視をしていかなければならない。

（食料・エネルギー安全保障、人間の安全保障）

○国家の安全だけでなく、個人の安全を守っていくという人間の安全保障の理念に基づいた国際協力を推進していくことが重要である。

○気候変動や武力紛争によって、食料・エネルギー安全保障に大きな影響が及ぶリスクが高まっていると認識している。こうした環境の中で、日本は、自分の国は自分で守るとの観点から、食料自給率や食料自給力向上等を通じて農林水産業をしっかり支援し、食料安全保障を一層推進することが重要である。

○グローバルな課題である脱炭素社会への貢献という観点とともに、エネルギー安全保障という面からも、再生可能エネルギーの更なる拡大と原子力発電の活用などを進めていく必要がある。

○気候変動による猛暑、干ばつ、洪水、台風などの異常気象による食料安全保障への危機や、地域によっては紛争、暴力につながる危険を回避するためにも、国連の下で取り組まれている人間の安全保障の中で、気候変動、パンデミック、貧困、飢餓の削減、不平等の是正、紛争や暴力の防止などにおいて日本が積極的に役割を担うことが求められている。

○輸入に頼る日本が食料安全保障やエネルギー安全保障を確立するために、再生可能エネルギーや農業の分野での技術開発、技術研究や新しいビジネスを後押しするような政策を考えていく必要がある。

（国際法・国連）

○環境関連条約や軍縮条約については、加盟すると一定の義務やコストを受容す

ることになるため、加盟することへのインセンティブが働きづらいという問題がある。地球環境問題や人道主義など、人類共通の普遍的価値の観点から行動を促す必要があり、その点でも国連の役割は本来重要である。

○コンセンサス方式を採用することが多い国連の現場では、交渉や議論が先に進まないことが散見され、宇宙分野でも、条約等のハードローでの規制が難しく、総会決議などで全世界を対象とした行動指針のようなソフトローを求めることが次善の策として行われている。

○国際的にはソフトローであっても、各国が国内法として受容してハードロー化していくというアプローチもあり得るが、国内法で規制を定めると国際競争力にマイナスの影響が出るため、国際社会に影響力のある主要国が足並みをそろえ、率先して対応することが重要であり、日本もそのようなリーダーシップを発揮すべきである。

○武力行使や軍拡による抑止力ではなく、外交や法の支配による平和の維持、構築が重要であり、そのためには、安保理における拒否権の制限や国連総会の活性化など機能不全に陥っている国連の改革や、国際司法裁判所の強制管轄権受諾宣言の促進といった国際紛争の司法的解決手段の補強が不可欠である。

○日本が今まで積み上げてきた世界各国に対する信頼や信用の上で、日本だからこそできる中立的な立場から、国連の在り方というものを発信していかなければならない。環境や戦争の問題等については、国連に意見を集約した上で、強い国である日本が国連の中でしっかり存在意義を出し、世界の平和と人道といった面で提言していけるようにしていくべきである。

○今日の国際環境が大変に厳しい状況で、L A W SやF M C Tなどの取組を条約方式へ進めるという難しさが示され、日本として、ソフトローによるアプロー

チの可能性も検討、追求していくべきである。

○L A W S、国際人道法、核軍縮、気候変動等の対策など、様々な課題において、国際的なコンセンサスを形成していく場である国連改革の取組が共通して重要な課題となっているほか、諸課題解決のため日本が果たす役割について本調査会でも議論を深めて政府に提言をしていくことが大事である。

（日本の外交・安全保障）

○今、世界は大国が牛耳るのではなく、どの国も対等に意見を言い合い、戦争や紛争を起こさせない世界的な連帯が力を発揮している。こうした国際的な流れの中で、平和憲法を持つ日本の役割は大きく、対話による外交でこそ力を発揮することが重要である。

○政府は、安保三文書により、全国の自衛隊基地の軍事強化や南西諸島及び九州などでの新たな自衛隊基地建設を進めており、5年間で43兆円の防衛費の軍拡の先には周辺諸国の中国やロシア、北朝鮮などとの戦争に行き着くおそれが強い。これらの取組は、米軍の対中戦略に基づくものであるが、周辺諸国の敵基地に届く長射程ミサイル約2千発の全国各地の自衛隊基地への配備は、周辺諸国に対して攻撃の意思を示すことになり、極めて危険である。米軍戦略に基づいて台湾有事に自衛隊が参加することは、日本国土を戦場化する可能性が高い。政府は、戦争の準備ではなく、参考人が提示していたような、日本国憲法の平和主義に沿って平和及び国際人道法の実現のための取組に戻るべきである。

○参考人からは、因果関係の証明が難しい気候変動のような問題では、事後的に対応するのではなくて、可能性をリスクとして捉えて対応していくことが求められるとの指摘や、科学技術力の高い日本が他国に海洋状況の把握等で得た情報の提供を行うことでより良い関係を構築して、日本の安全保障へとつなげていくことができるのではないかという指摘があった。日本は、安全保障上のリ

スクを考慮した上で、国際社会と積極的な情報共有を行って、こうした取組を強化していく必要がある。

- 国際的にも難民認定率が低いと指摘をされる日本が、2050年までに2億人以上発生するとも言われている気候難民を受け入れていくに当たっての制度の在り方を考えていく必要がある。

（本調査会の調査）

- この調査会での意見を他の委員会における議論や様々な政策、予算措置等にしっ
かりフィードバックしていくことが調査会の意義であり、3年目の調査では、
国会の中でのそうした取組の在り方を議論してほしい。

- 情報があふれる社会の中で、参考人から生の一次情報を受け取り、意見交換を
行うことは素晴らしいことであり、メディアの情報に踊らされることなく、正
しい情報を国民に発していくためにも有意義な調査会であった。ここでの調査
をより多くの国民に知ってもらえるよう、SNS等で情報発信していきたい。

三 主要論点の整理

本調査会は、今期の調査テーマである「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」の下、2年目となる本年は、「L A W 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」、「F M C T（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、それぞれ参考人からの意見聴取及びこれに対する質疑を行い、最後に委員間の意見交換を行った。

本調査会での調査を踏まえ、以下のとおり主要論点を整理する。

【L A W Sや対人地雷禁止条約等の通常兵器に関する軍縮・不拡散】

（L A W S規制の在り方と日本の役割）

- L A W S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、特定通常兵器使用禁止制限条約（C C W）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C C W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A Iの広がりに見られるように、L A W S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A I規制やA I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。
- 人間がA Iをコントロールできるかという点は、L A W S規制をめぐる議論の

中でも重要な部分であり、特に、機械自ら命令を書き換えてしまうような高い自律性を備えたものについては、軍隊の指揮命令系統から逸脱する可能性があることから、一定の規制を考え、そのための禁止・制限規範をしっかりとつくるべきである旨の意見があった。

○L A W S が実戦配備されれば市民の犠牲は不可避となることから、その前にL A W S を規制する予防的措置の文化を築いていくべきである旨の意見があった。

○C C W 枠内でL A W S 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。

○国際的なL A W S 規制が実現していない中で、一定の共通の認識に基づき、各国が自国内で規制を行っていくべきであり、そのための国内的な基盤をつくり、法律等で規律していることを対外的に説明できるようにしておくことが重要である旨の意見があった。

○L A W S を規制する条約をつくっていくに当たり、国会でも科学技術の進歩と並行して、大まかな原則や政治宣言、ベストプラクティスなどについて議論をし、日本が最終的にどのような方策をとるのか、また条約はどうあるべきかについての考え方を固めていくことで、国民の理解を促し、関係省庁も対応がしやすくなる旨の意見があった。

（対人地雷禁止条約の履行確保に係る取組と課題）

○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。
- 条約への加盟の有無にかかわらず、国際法で対人地雷が禁止されているという規範を根付かせていくため、日本は、締約国会議において「いかなる状況下でも」対人地雷の使用が禁止されるというメッセージを向けていくべきである旨の意見があった。
- 対人地雷の生産能力を有する12か国で今も生産を続けている国のうち、特にミャンマーとロシアは大きな問題であり、2024年の第5回運用検討会議において、日本は、ASEAN諸国と協調して、非加盟国であるミャンマーに対してオブザーバー参加を働きかけるのも良いのではないかとこの旨の意見があった。
- 対人地雷の犠牲者は、対人地雷禁止条約発効時に比べれば半分以上に減ったが、依然として相当な犠牲者数であり、かつそのうち民間人の割合は80%超で、その半数が子供であることから、より強い取組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。
- 犠牲者支援では、支援を受ける国の仕組みによって、地方に支援が届かないという問題があり、支援がうまく活用されるような国家プログラムの形成を促す必要がある旨の意見があった。
- 対人地雷の除去には、軍隊が対応する場合もあることから、ODAとOSA（政府安全保障能力強化支援）のはざまに陥りかねない協力などに対する柔軟な運用の在り方を含む制度設計について、国会でも考慮してほしい旨の意見があった。

（クラスター弾に関する条約に係る取組と課題）

- 対人地雷禁止条約と同様の人道的軍縮条約の流れとして、クラスター弾に関する条約も非常に大事であるが、2010年に発効した同条約の加盟国は112か国と伸

び悩んでおり、加盟国である日本は条約の普遍化に尽力してほしい旨の意見があった。

- 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、年金積立金管理運用行政独立法人（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。

（対人地雷禁止条約等の非対称性の問題）

- 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。
- 非対称性の問題への対応として、対人地雷禁止条約等の非加盟国から兵器を購入しないなど、産業界に不利な状況をつくる方法が考えられる旨の意見があった一方、専制国家では国営の軍事企業が多く、非加盟国間で兵器を融通してしまうことから、消極的安全保証を内容とする政治宣言等のソフトローをつくることが重要である旨の意見があった。

（人口密集地における爆発性兵器（E W I P A）規制の問題）

- ガザ地区で問題となっているE W I P Aについては、政治宣言として、2022年にE W I P Aを使用しないとするソフトローができており、民間人の殺傷が増えていることを踏まえて、今後、兵器規制のみならずE W I P Aを包括的に規制するソフトローを広げていき、最終的には条約化することも考えていくべきである旨の意見があった。

（市民社会の役割）

- 国会において、L A W Sについて考える超党派の議員連盟をつくり、広範囲な情報を持つ市民社会と対話を続けてほしい旨の意見があった
- 対人地雷禁止条約や核兵器禁止条約（T P N W）の推進には、N G O等の市民社会の運動が大きな力となっており、ウクライナやガザ地区での現状を打開するためには、世論の高まりが世界的に必要である旨の意見があった。
- 対人地雷禁止条約やクラスター弾に関する条約では、市民社会が犠牲の状況を把握し、意思決定を行う人々に迅速に伝えていくという両者のパートナーシップが問題の認識を広範囲に広めており、犠牲になる市民の立場からの取組の継続は条約の確固たる基盤となっている旨の意見があった。

（日本の外交・安全保障政策の在り方）

- 兵器の規制だけでなく、戦争を規制して平和的に外交で取り組むことが大事であり、今は重要な時期だが、日本は近隣諸国との話合いの場を持てていない旨の意見があった。
- 大国間の対立の時代に入ってきている今日、対立と協力を同時に管理していくことが大きな課題となっており、近隣諸国との対話も非常に重要な協力の要素の一つであるとの旨の意見があった。

（国連改革と軍縮・不拡散の取組の在り方）

- 交渉・批准・国内実施・相互検証・不遵守への対応という軍縮・不拡散の枠組みにおける一連の側面の中で、現在最も弱いのは不遵守への対応であり、法の支配によって軍縮・不拡散を規律していくためには、不遵守に対応できるよう安保理が機能することが重要であり、国連改革が引き続き必要である旨の意見があった。

【F M C T等の核軍縮・不拡散】

（F M C Tの意義）

- 核兵器なき世界を目指す中で、F M C Tの推進は意義のあることであり、日本が交渉開始に向けて積極的に取り組むことは、軍縮へのコミットメントを示す観点から大きな意義がある旨の意見があった。
- F M C T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T P N Wが既に発効している中でF M C T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、②T P N W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、核兵器不拡散条約（N P T）、包括的核実験禁止条約（C T B T）、T P N Wは相互補完的な関係にあり、F M C T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、N P TやT P N Wの実効性を高める上でも有益である旨の意見があった。
- T P N WやN P Tの条文を精緻化していく課題がある中で、共通しているものについては、別途詳細を定める条約があつてしかるべきで、F M C Tで核分裂性物質の規制物質の範囲・規制方法・監視方法の詳細についての国際的な合意を形成していく必要があり、合意に向けた議論のプロセスそのものも核軍縮の重要なステップと見るべきである旨の意見があった。

（F M C Tの交渉開始に向けた課題や取組）

- F M C Tは、その目的が核兵器のない世界を目指した核軍縮にあることを明確にし、全ての国に対して普遍的に規制をかけるものにしなければ、信頼を得ら

れず、実効性も持ち得ない旨の意見があった。

○F M C Tが真に核軍縮に資するようにするためには、核保有国が既存の貯蔵分を核兵器の維持や近代化に使うことも規制をかける必要がある旨の意見があった。

○核兵器に関する格差が固定される形ではF M C T交渉が進まないと思われるので、交渉を進めるためには、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。

○特定の国々の問題等で延々と議論が続く間に核軍拡が進む現状の中で、条約の議論は核軍拡自体が問題であるという規範を形成するために行っていくことが重要である旨の意見があった。

○世界が直面する核抑止と核軍縮のジレンマの解消に向け、日本が決意を示し、取組を続けていくことが重要で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（C D）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。

○核兵器廃絶に向けてT P N Wへの参画を目指す大きな方向性を政治的意思として表明し、その中の各論としてF M C Tの議論を進めることが重要で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、F M C T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。

○F M C Tは核分裂性物質の生産禁止という不作為の話であり、ベストプラクティスを積み重ねる方式とは異なる発想の信頼醸成が必要である旨の意見があった。

○安全保障上不利な立場にあるものはキャッチアップしていくべきと考えている中国やパキスタンが抱く懸念について、しっかりとした対話を通じて解消していく取組が重要である旨の意見があった。

（F M C Tの交渉開始が困難な中で取り組むべき課題や取組）

- F M C T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。
- 短期的には条約方式の追求が難しい現状では、暫定的な代替アプローチとして、核兵器保有国に受け入れやすいと思われる法的義務を課さない非拘束的な措置に活路を見いだすべきである旨の意見があった。
- T P N Wが核廃絶という大きな方向性を打ち出し、N P Tで核保有国も義務の履行を確認し、各論部分に当たるF M C Tがすぐに条約化しないのであれば、モラトリウムや政治宣言で対応するといった全体パッケージで議論していく必要がある旨の意見があった。
- 中国に対して、普遍的な核軍縮の原則である透明性の確保や、生産モラトリアムの宣言を促すとともに、中国が核軍縮を進める理由について中国と米国との間で協議し、日本はそれを支援しつつ、自国の懸念を両国に伝えていくべきである旨の意見があった。
- 多数決で採択できる国連総会決議で規制措置を決め、その履行を確認する仕組みを少しずつ担保し、国際社会の場で、取組が不十分な国が分かるようなユニバーサルな取組など、中国を前面に出すより、結果的に中国の態度も変わっていくような取組が良い旨の意見があった。
- 中国が生産モラトリウムに取り組まざるを得なくなるよう、日本は中国に働きかけると同時に、中国以外の国々との協力について戦略を練る必要がある旨の意見があった。

（F M C T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）

- N P T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。

○日本政府は、F M C Tについて地道な努力を重ねてきたが、次のステップとして、履行状況を監視するメカニズムの立ち上げに取り組むべきである旨の意見があった。

(T P N W への参加の在り方)

○核兵器がいかなる国にとっても許されない非人道兵器であるという基本認識を確認することが絶えず求められており、そのためにも日本は、T P N Wに加わるという政治的意思を示しつつ、T P N W締約国会議に積極的に参加し、核分裂性物質の生産禁止、管理強化、検証に向けた実質的な議論を牽引すべきである旨の意見があった。

○被害者の声をできるだけ早く、広く伝えていくことが大事であることから、日本はT P N Wを批准すべきであるが、まずは締約国会議にオブザーバー参加し、被害者支援の経験・制度を共有していく役割を果たすことが可能であること、被害者目線で考えることが最も有効な抑止力になる旨の意見があった。

（日本が保有する非軍事用核分裂性物質への対応の在り方）

- FMC Tには、核兵器の材料として使用されるおそれのある高濃縮ウランやプルトニウムも規制すべきとする論点もあり、それらに対する総合的な管理の視点と透明性を強化する措置が必要な中で、日本が保有する約45トンのプルトニウムは、IAEAの保障措置下にある核兵器には転用できないが、非核保有国としては突出しており、国際社会から疑念を持たれないよう、青森県六ヶ所村の再処理工場の本格稼働を中止し、プルトニウムをこれ以上増やさないようにする必要がある旨の意見があった。
- 日本が大量に保有するプルトニウムを大幅に削減するイニシアティブをとることは、他国に対して真摯にこの問題に取り組まなければならないというメッセージになり、日本がこの分野でイニシアティブをとることができる旨の意見があった。
- 日本が模範的に取り組んでいても、他国に口実を与えてしまう可能性がある中で、保有プルトニウムの削減により、イニシアティブをとるべきであり、貯蔵分の処分方法も見いだしていかななくてはならない旨の意見があった。
- 日本は、大量に保有する非軍事用分離プルトニウムについて態度を明確にしないと立場が厳しくなる旨の意見があった。
- プルトニウムには汎用性があり、軍事転用防止の担保を大原則とした上での利用自体に反対ではないが、日本のプルトニウム保有量は過剰であり、海外分については、譲渡する選択肢もあり得るが、国内分については、どう利用するか道筋を示す必要がある旨の意見があった。
- 大量の分離プルトニウム保有によって周辺諸国からあらぬ疑念をもたれないよう、また、核兵器用に転用可能な核分裂性物質全てを対象にして規制強化しなければFMC Tの実効性はないという国際的な議論の流れを踏まえ、日本は分離プルトニウムの保有を大胆に減らし、プルトニウムを増加させる現行の核燃料政策を転換すれば、世界に良いインパクトをもたらす旨の意見があった。

【人道主義】

（人道支援活動が直面する課題や取組）

- 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。
- 国際人道法で認められている人道援助活動を行う上で、各国の対テロ政策の制限が及ぶ事例や国際的な制裁が障壁になる事例等が生じており、全ての国際的な制裁や国家による制裁によって人道支援が妨げられることのないよう取組をしてほしい旨の意見があった。
- 紛争が長期化する中、人道支援と開発支援の間のグレーゾーンを踏まえた人道支援機関と開発機関の連携の在り方は、非常に重要なイシューである旨の意見があった。
- 人道援助活動と開発・平和構築を明確に区別することで、紛争地においても中立的な立場を保ち、安全を確保し、緊急医療・人道援助活動が可能になる面を十分に考慮してほしい旨の意見があった。
- 緊急の人道援助は不可欠だが、将来の開発援助へスムーズに移行させるような視野をいつも持っている必要がある旨の意見があった。

（国際人道法の意義とその遵守を確保する必要性）

- 国際人道法のルールを尊重することは、人々の命を救い、苦しみを和らげ、将

来的な対話と平和の可能性を維持するために不可欠である旨の意見があった。

○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。

○日本での国際人道法の普及については、国際人道法国内委員会を通じた省庁横断的な取組が重要である旨の意見があった。

○各国への国際人道法遵守の働きかけについては、バイやマルチの場で強いメッセージを発信することが重要であると同時に、国際人道法の理解促進が第一のステップとなる旨の意見があった。

(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。

○改定された開発協力大綱が念頭に置いている、ODAの量を対国民総所得比0.7%とする国際的目標の実現に向けた検討を進め、人道支援に対するODAを通じた支援の継続と拡充を期待する旨の意見があった。

○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。

○人道主義の実践上、人道危機に対応できる人材を育てる観点から、日本社会において、人道援助の従事者が活動地に行くことが今より受け入れられ、奨励されるようにしていくことが必要であり、従業員が人道援助に行く場合、雇用者は帰国後もポジションを用意しておかなければならないとするフランスと同様の法律が日本でもできれば、状況が違ってくるのではないかとこの旨の意見があった。

○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。

○国際機関や人道援助団体等の邦人職員を増やすための方策として、例えば帰国した際に復職できるような雇用契約のモデル契約をつくるなど、法改正を伴わずにできることはある旨の意見があった。

○平和的生存権を憲法に掲げ、西側諸国の一員であっても紛争多発地域で大きな地政学的利害を持たない日本は、紛争予防や人道危機への対処において重要な役割を果たすことができる旨の意見があった。

（ガザ情勢をめぐる評価と取組の在り方）

○人道援助は今、かつてない危機に直面しており、ガザ情勢は人道援助の行く末を変えてしまうかもしれない事態であることから、日本を始め関係国政府には、完全かつ持続的な停戦に向けた行動を強く求める旨の意見があった。

○イスラエルによるガザ北部攻撃は、ハマスの攻撃に対する自衛権行使とするイスラエルの主張を認めるとしても、文民や民用物、まして病院等に対する広範な無差別攻撃は大方からジェノサイドであると批判されており、国際人道法上合法と見る余地は全くない旨の意見があった。

- イスラエルのガザ地区への攻撃について、国際司法裁判所（I C J）が集団殺害行為、殺害防止の暫定措置命令を出している中で、日本政府は、事実関係を把握できないことを理由に国際法上の評価を避けるべきではない旨の意見があった。
- イスラエルの行為が必要性と均衡性という自衛権の要件を踏み外していることや国際人道法の基本原則に違反していることは、日常的な報道等で事実関係を確認できないことではなく、イスラエルの行為は非難に値する旨の意見があった。
- 日本は、ハマス側も含めた国際人道法違反に対して非難や停止の要求をするとともに、もしジェノサイドの意図が立証できるということになれば、ジェノサイド条約を踏まえて様々な努力をする義務がある旨の意見があった。
- イスラエルの立場を支持する勢力が少なくなく、国際社会が必ずしも全面的にイスラエル批判になっていないことが、国際社会がイスラエルによるガザ地区への攻撃を止められない要因の一つである旨の意見があった。
- 長期的な問題であるパレスチナ問題の解決に向けて現状を打破する方向も追求していくべきである旨の意見があった。
- 現在のシステムではガザの人道的ニーズへの十分な対応は不可能であり、ニーズの大きさを考えると援助の中断を避けることが極めて重要であることから、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）の支援は不可欠である旨の意見があった。
- UNRWA職員がハマスと内通していたとすれば、それ自体は大きな問題だが、UNRWAへの資金提供をやめることは集団的懲罰に当たり、人道的援助に必要である限り、資金提供をやめることは問題である旨の意見があった。
- ガザにおける人道危機が最悪のレベルに達している中で、各国がUNRWAへの資金提供を一時停止していることは、I C Jの暫定措置命令にも矛盾しており、日本政府は、各国政府にも呼びかけて、できるだけ早く資金提供の一時停止を見直してほしい旨の意見があった。

（日本の安全保障政策に関する課題）

- 台湾で米中の武力衝突が起きる可能性に関して、日本の対応としては、台湾、中国、米国等も含めた地域の緊張緩和への働きかけを日常的に行っていくことが重要である旨の意見があった。
- 基地があるために攻撃されるかもしれないという状況は、明らかに沖縄の人々の平和的生存権を脅かすという認識を、政府や我々はもっと強く持つべきである旨の意見があった。

【食料・エネルギー安全保障と人間の安全保障】

（気候変動や紛争が安全保障に及ぼす影響とその対応）

- 気候変動によって気温上昇、海面上昇、災害の頻発が起き、生物多様性が損なわれることで農業の質と量に悪影響が及び、また、戦争では原油の流出や火災、軍事行動に伴う爆撃で大量の温室効果ガスや有害ガスが放出され、水も汚染されることから、気候変動と紛争は食料安全保障の大きなリスクとなっている旨の意見があった。
- ウクライナ戦争の長期化と中東における不安定化の継続により、多くの途上国でエネルギー自給率を上げる必要性が再認識されている旨の意見があった。
- 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、マルチラ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。
- アフリカ開発会議（T I C A D）等を始めとしたマルチラテラリズムを推進する日本の継続的なリーダーシップや、S D G s 達成に向けた国際的な啓蒙活動・S D G s 投資の促進に官民挙げて取り組んでいる日本の貢献が期待されている旨の意見があった。
- バイオ燃料の生産拡大により不足した食料生産のために森林が農地に転換され、C O₂ 排出量の増加につながるという悪循環を断ち切り、森林を拡大すること

は、CO₂濃度を下げていく一つの方策となる旨の意見があった。

○気候変動による影響が最も大きいと思われる農業、畜産等については、一国のみでの対処が難しく、技術支援や輸入元の国の政策への働きかけを組み合わせる必要があ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。

○今後、レアメタル生産地の重要性が増す一方、化石燃料の供給地である中東地域等では、その重要性の低下から力の真空地帯が生じるため、日本を含め国際社会で安全保障環境の安定化の措置が必要であ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。

○気候変動、食料危機、教育のアクセスなど全てが交わる課題がある中で、特に開発途上国における人間の安全保障の重要性は高まっており、2024年9月の国連「未来サミット」やポストSDGsに向けて、国際的なアジェンダ等の中で人間の安全保障をどのように位置付けるかが大事である旨の意見があった。

（気候変動をめぐる日本の課題と取組）

○中東から日本へ向かうタンカーが、有事等により南・東シナ海や西太平洋を航行できなくなった場合、北太平洋のシーレーンとして北極海は非常に重要であり、また、今後も北極海の融氷が進むことから、日本は北極海の安全保障を考えていく必要がある旨の意見があった。

○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。

○日本の気候変動政策として、カーボンプライシングを早く導入し、CO₂を排出することに対して価格付けをすることで、CO₂を排出しないことの経済的なメリットを可視化することが最も大切である旨の意見があった。

○二酸化炭素回収・貯留技術（CCS）については、空の油田に二酸化炭素を注

入するのが最もコストが低い一方、日本が進めている沖合の海底に注入する計画は非常にコストが高く、そうしたコストはむしろ再生可能エネルギーの推進にかけるべきである旨の意見があった。

○脱炭素の議論を進めていくためには、脱炭素に向けて生活スタイルを変えていかなければ、日本自体が気候変動の影響を受けるという理解を進めていくべきである旨の意見があった。

○国際世論調査の報告書を見ると、日本人は温暖化を問題として認識している一方、自分たちにも責任があり対策を取らなければいけないとは思っていないので、その認識ギャップを埋める必要がある旨の意見があった。

○温暖化対策を取らなければいけないとの認識が低いことについては、例えば環境教育を重視しているスウェーデンや気候変動に関する教育キャンペーンを展開しているニュージーランドなど、様々な国のグッドプラクティスを手本にできる旨の意見があった。

○気候変動枠組条約締約国会議（C O P）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。

○目に見えて事後的に動き出すのが日本の意思決定だが、因果関係を追うのが難しい地球環境問題については、科学的知見を尊重する意思決定の在り方を検討することが、日本が温暖化についてきちんと意見を表明するための土台づくりになる旨の意見があった。

○気候変動による影響の中でも、海面上昇のように特に安全保障に係る問題については全省庁横断的に関係するが、意思決定が縦割りになりがちで対応がなされず放置されてしまうため、この問題に取り組むためには政治が必要であり、議員が声をあげることで、省庁横断的な取組や対話が始まることを期待する旨の意見があった。

- 米国同様、日本でも外交・防衛まで含めた議論ができるように、気候変動の影響を一つの報告書で見ることができるようにすることが重要である旨の意見があった。
- 2000年以降の各国の気候安全保障に関する政策を見ると、日本は発信が少ないことから、各省庁が気候安全保障に関する政策文書を作り、それを英語で発信することが大事である旨の意見があった。
- 食料・エネルギー安全保障を確保する上で、日本が持たざる国ではなく、むしろ再生可能エネルギーのポテンシャルがある国であると考え、輸入しないで済むようなメカニズムを確立すべきであり、食料については、国内で新しい形の農業ビジネスを支援していくことが重要である旨の意見があった。
- 現行のエネルギー基本計画がつくられてから世の中が大きく変化しており、再生可能エネルギーが十分伸びる方向で新しい計画が議論されるべきである旨の意見があった。
- 再生可能エネルギーは変動するため、単に容量を増やすのではなく、需要側のコントロールにより、発電したものをきちんと使うシステムに変えていくべきである旨の意見があった。
- 気候変動問題等における日中間の協力については難しい部分もあり、ケース・バイ・ケースで対応していくべきだが、違法漁業については、海上保安庁と中国海警局のレベルで協力できるスキームがあってもよいとの旨の意見があった。
- 日本が提唱するアジア・ゼロエミッション共同体構想を着実に進めていくことが重要である旨の意見があった。

（日本と国連開発計画（UNDP）の連携の重要性とその強化等に向けた取組）

- 2023年に日本とUNDPが共同で発表した人道・開発・平和の連携宣言は、日本の国際社会におけるリーダーシップの好事例であり、JICAとUNDPの協力も特筆すべきものがある旨の意見があった。
- 日本とUNDP共通の優先分野におけるパートナーシップを更に深め、各国の差し迫った課題に協働して取り組んでいくことが重要である旨の意見があった。

- 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。
- 社会課題に比較的関心の高い若者を国際協力のプラットフォームに取り込み、活動場所の提供やODA対象国との人的交流を推進することが大切である旨の意見があった。
- 防災の重要性が増す中で、日本の知見等を発信すべきである旨の意見があった。

【海面上昇と海洋法秩序】

（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、国連海洋法条約（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。
- 法的安定性の観点から基線の固定説が広がっている中で、今後新しい島が出現する可能性があることを踏まえて、日本などが固定説を取りつつ新しい島を基線に入りたいと主張した場合、国際社会で孤立する可能性が予見される旨の意見があった。
- 海面上昇によって既存の権利や権原が減ることを防ぐために基線を固定することと、新しい島が出現した場合は国家の領土問題として保全することを切り分けて説明することは可能と思われるが、新しい島を根拠とした過度な領海や排他的経済水域の主張に対しては、他国から異議申立てがなされる可能性がある

旨の意見があった。

○UNCLOSは非常に微妙なバランスで成り立っており、基線に関して改正すると他に波及して現在の海洋法秩序が崩壊する可能性があり、外交的・政策的に不可能と言われ、また改正のプロセスにも時間等がかかることから、同条約の改正は難しい旨の意見があった。

○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。

○重要土地規制法が目的とする管理、監視が及ばない離島や日本にとっての安全保障の観点から重要な土地が改変されることを防ぐことは、安全保障の面で政策的に非常に重要であり、海面上昇や低潮線保全法との関係では補完的な役割がある旨の意見があった。

（気候変動による海洋への影響等に対する取組と課題）

○1979年以降の衛星観測では、北極は観測当初から海氷の減少が続いている一方、南極は数年程度の周期性を持った変動はあるものの、長期的な増減の傾向は認められなかったが、2016年頃以降、南大洋周辺の海氷も急激に減少し回復しておらず、温暖化の波が南極周辺にも押し寄せている懸念がある旨の意見があった。

○現在、海洋が温暖化することで膨張する熱膨張により海面水位が上昇しているが、南極大陸氷床の融解フェーズに移り、急激に海面水位が上昇した場合、海面水位の上昇は南の島だけの問題ではなく、海拔0メートルに位置する東京、大阪、名古屋といった世界の大都市の問題にもなる旨の意見があった。

○気候変動による自然災害の激甚化や大規模化による被害が、日本ではより深刻になってくることから、災害対策を考える上で、海水準の上昇よりも、海由来の自然災害が大きな脅威となってくる旨の意見があった。

○日本は災害大国であり、地震等の優先的な対応が必要な課題が多く、気候変動

にまで思いが至らないのが現実だが、町づくりの際に居住エリアを内陸側に徐々に移動させるといった都市計画が重要であるほか、通常の災害対策の中に長期的な視点も取り込んで計画を立てていくのが良い旨の意見があった。

○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。

○日本周辺の海流や海水温等のデータを研究者が提供し、漁業者がそれを利用して効率的に漁業をする動きが始まっており、東アジアの国々にも可能な範囲でそうした情報を提供し、良い関係を構築できれば、何らかの形で国際世論を喚起する場合に、日本を支持する国を増やすことにもなることから、海洋状況把握が重要である旨の意見があった。

○科学技術予算全体では減っていないが、目的が限定される資金が増える一方、科学研究費補助金といった使途が限定されない予算が相対的に減り、大学や研究機関の運営費交付金も削減されていることが、日本の競争力低下につながりつつあり、その影響は論文の引用数が減っている点などに表れ始めている旨の意見があった。

○研究室の基本的な運営に資する運営費交付金の削減が進み、多くの研究室では科学研究費補助金の中でも採択率は高いが比較的金額が低いもので予算を獲得し、ようやく運営をしている状況にあることから、将来の人材育成のためには、運営費交付金の削減をやめ、大学教員が革新的な研究に取り組める環境を回復させることが重要である旨の意見があった。

○未来への投資として教育国債等を発行し、大学への運営費交付金の増額を始め、教育、科学分野の予算を増やしていくことが重要である旨の意見があった。

○海洋人材育成について、小・中学校から戦略的に海洋教育を行っている国もある中、日本でもようやく2023年から小中高の学習指導要領に海という言葉が入ったので、海に関する授業が今後増えていくことを期待す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。

○東南極に基地を持つ先進国がほぼない中で、昭和基地を持つ日本は、東側の観測データを取り、オープンにしていく重要な責務を負っている旨の意見があった。

(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。

○太平洋共同体との技術協力では、既にオーストラリア、EU、ニュージーランドが支援しているが、ニーズはあると思うので、そこに日本が関わるのが大事である旨の意見があった。

○法務人材が限られている国に対する技術協力については、海底境界などの国家間の交渉に直接関わると交渉相手国との関係性が難しくなる問題があるが、うまくバランスをとりながらニーズを調べる必要がある旨の意見があった。

○太平洋島嶼国に対する中国の影響力に関しては、2000年代半ば頃から、旧宗主国とそこからの自立を高めようとする太平洋島嶼国の間で対立する場面が出ており、太平洋島嶼国が旧宗主国との交渉をうまく進めるためのカードとして中国を利用している旨の意見があった。

○福島第一原子力発電所ALPS処理水の海洋放出について、日本とIAEAが太平洋島嶼国と直接対話していくことで少しずつ誤解が解けているが、第三者によるモニタリングや日本からの情報発信は引き続き重要であり、マーシャル諸島などでは過去の核実験などの事例から科学に不信感を持つ人もいるので、丁寧に安全性を伝えていくことが大事である旨の意見があった。

おわりに

国連憲章における主権平等、領土一体性の尊重、武力行使禁止といった諸原則は、国際社会における法の支配の根幹を成すものである。しかしながら、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・パレスチナ情勢は、人間の尊厳を脅かす深刻な人道危機をもたらしているとともに、ロシアによるウクライナ侵略への対応と同様に、分断を乗り越えるための一層の取組を国際社会に求めている。

本調査会は、3年間の調査テーマとして掲げる「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」の下、そうした極めて厳しい国際社会の現実を直視しながら、2年目においては、軍縮・不拡散、人道主義の実践・再構築、気候変動や紛争が食料・エネルギー安全保障や人間の安全保障の確保に及ぼす影響、海面上昇を含む気候変動が海洋法秩序に及ぼす影響について調査を進めてきた。

2年目の調査では、L A W Sに関する国際的なルール作りの意義や課題、対人地雷禁止条約の履行確保に係る現状と今後の取組の在り方、武力紛争下における人道援助活動が直面する課題や国際人道法の遵守を確保する必要性、F M C Tの交渉開始に向けた取組と課題、気候変動や紛争が安全保障に及ぼす具体的な影響への対応の在り方、海面上昇に対する法的な対応の必要性等について、様々な論点を浮き彫りにしつつ、それらの課題の解決に向けた方策についても議論が行われた。

本調査会が3年間の調査テーマを通じて模索する新たな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。本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て、2年目までの調査の成果を踏まえた上で、調査会としての考え方を示すべく調査を進めていきたい。

参考 主な活動経過

国会回次及び年月日	調査会の主な活動等
第212回国会（臨） 令和5年12月13日	・理事の補欠選任
第213回国会（常） 令和6年2月7日	・理事の補欠選任 ・参考人からの意見聴取及び質疑（「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」のうち、L A W 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） （参考人） 前軍縮会議日本政府代表部特命全権大使 小笠原 一郎 君 京都産業大学法学部客員教授・世界問題研究所長 岩 本 誠 吾 君 地雷廃絶日本キャンペーン代表理事 清 水 俊 弘 君
2月14日	・参考人からの意見聴取及び質疑（「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」のうち、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） （参考人） 赤十字国際委員会（I C R C）駐日代表 榛 澤 祥 子 君 国境なき医師団日本事務局長 村 田 慎二郎 君 名古屋大学名誉教授

	松 井 芳 郎 君
2月21日	・参考人からの意見聴取及び質疑（「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」のうち、F M C T（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） （参考人） 一橋大学大学院法学研究科教授 秋 山 信 将 君 青山学院大学国際政治経済学部教授 阿 部 達 也 君 ピースボート共同代表 川 崎 哲 君
4月17日	・参考人からの意見聴取及び質疑（「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」のうち、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） （参考人） 東京大学大学院新領域創成科学研究科教授 亀 山 康 子 君 公益財団法人笹川平和財団海洋政策研究所特別研究員 秋 元 一 峰 君 国連開発計画（U N D P）駐日代表 ハジアリッチ 秀 子 君
5月15日	・参考人からの意見聴取及び質疑（「21世紀の戦争と平

	和と解決力～新国際秩序構築～」のうち、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) (参考人) 東京大学大気海洋研究所教授 原 田 尚 美 君 神戸大学大学院海事科学研究科准教授 本 田 悠 介 君 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 塩 澤 英 之 君
5 月 22 日	・ 委員間の意見交換（「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」）
6 月 5 日	・ 調査報告書（中間報告）の決定及び議長への提出 ・ 本会議において中間報告を申し出ることの決定