

外交・安全保障に関する調査報告

令和 7 年 6 月

参議院外交・安全保障に関する調査会

目 次

一 調査の経過	1
二 調査の概要	3
1. 中東情勢をめぐる現状と諸課題	3
(1) 参考人の意見概要	4
(2) 主要論議	10
2. ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題	20
(1) 参考人の意見概要	21
(2) 主要論議	27
3. 包摂的平和（Inclusive Peace）の実現に向けた課題と方策	37
(1) 参考人の意見概要	38
(2) 主要論議	44
4. 21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～（委員間の意見交換）	55
三 提言	62
参考 主な活動経過	74

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、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。

2年目の調査では、「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」、「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、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、2024（令和6）年6月5日、調査報告書（中間報告）を決定し、議長に提出した。

そして、本報告書が主に扱う3年目の調査では、第217回国会（常会）において、1年目及び2年目における調査を踏まえた上で、現実に関目の前で生じている問題

に焦点を当てた調査が必要であるとの観点から、「中東情勢をめぐる現状と諸課題」及び「ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題」について、また、今期３年間の調査の総括として、「包摂的平和（Inclusive Peace）の実現に向けた課題と方策」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（2025（令和７）年２月12日、同19日、同26日）後に、今期３年間の調査を踏まえた委員間の意見交換を行った（同年４月16日）。

二 調査の概要

1. 中東情勢をめぐる現状と諸課題（2025（令和7）年2月12日）

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

一方、中東地域は、歴史的に様々な紛争や対立が存在し、多くの不安定要因を抱えている。2023年10月7日のハマス等によるイスラエルへのテロ攻撃を端緒に、ハマスが拠点とするガザ地区に対するイスラエル国防軍（IDF）による大規模な空爆と地上作戦が開始され、同地区では、4万人を超える民間人が犠牲となり、住民の約9割が避難を強いられ、主要なインフラも破壊されるなど、極めて深刻な人道危機が生じてきた。その中では、イスラエルとハマス双方による国際人道法違反なども指摘されており、2024年11月、国際刑事裁判所（ICC）は、人道に対する罪及び戦争犯罪で、イスラエルのネタニヤフ首相やハマス指導者らに対して逮捕状を発付したことを発表した。また、国際人道法の適用の在り方をめぐって国際的な議論が行われている中で、IDFによるAIを活用した軍事行動やそれに伴う民間人等への被害も指摘されている。

また、イスラエル北部とレバノン南部の国境地帯では、IDFとレバノンの反政府勢力であるシーア派組織ヒズボラー等との間の武力衝突が激化し、2024年10月にはIDFがレバノンへ地上侵攻を開始、翌11月にはイスラエル・レバノン両政府間で停戦が発効したものの、IDFはレバノン南部での駐留を続けている。さらに、イスラエルとイランの間でも、2024年10月にイスラエルに対するイランの弾道ミサイルを使用した大規模攻撃、イランの軍事施設に対するイスラエルの攻撃がそれぞれ行われたほか、イエメンのホーシー派によるアラビア半島周辺海

域における民間船舶に対する攻撃が続くなど、ガザ情勢を受けた一連の動きが生じていることに加え、2024年12月にはシリアのアサド政権が崩壊するなど、中東情勢は不安定化している。

このような点等も踏まえ、本調査会では、参考人から、2025年1月のガザ停戦合意の成立背景と今後の課題、イランの核開発問題と米国及びイスラエルの動向、イスラエルによるハマスに対する攻撃等におけるA Iの軍事利用の実態、A Iの軍事利用におけるリスクと民間人の付帯被害などの人道法上の問題、現代国際社会における国際法遵守確保の規範状況、イスラエル・パレスチナ紛争をめぐるI C Cの活動等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、ガザ紛争が大規模化した理由、ガザの停戦と復興に向けた課題と日本の役割、メディア報道に対する評価、イラン国内の変化とアサド政権崩壊後のシリアの見通し、A Iの軍事利用をめぐる状況、I C Cの役割と今後の課題、中核犯罪をめぐる日本の課題、新たな国際秩序の在り方等について、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。

立山良司参考人（防衛大学校名誉教授）

ガザの状況、イランの核開発問題、そして中東全体をどのように考えればよいのか、という3点について説明したい。

ガザの状況については、イスラエルとハマスによる3段階から成る停戦合意が1月19日に発効した。第1段階（42日間）では、戦闘の停止、イスラエル軍の人口密集地からの撤退、ハマスによる人質33人及びイスラエルによるパレスチナ人拘束者それぞれの段階的解放・釈放、大規模な人道支援の開始、第2段階に向けた交渉を行うこととされた。実際、これまでに人質16人等の解放、パレスチナ人拘束者766人の釈放、イスラエル軍の人口密集地からの撤退、避難民の帰還、人道支援物資の搬入が行われる一方、第2段階に向けた正式な交渉は始まっていない。

2024年5月末に当時のバイデン大統領が提示した案とほぼ同様の内容で今回合意に達した理由としては以下が挙げられる。イスラエル側には①人質の生命への危険、②ハマスの抗戦継続、③イスラエル軍の撤退に関するハマスの一定の譲歩、④戦争長期化による負担増、⑤トランプ氏からの圧力があった。また、ハマス側にも①イスラエルの攻撃継続、②相当数の幹部殺害による組織存続の危機、③パレスチナ住民によるハマス批判への懸念、④連帯してきたイランとヒズボラーの弱体化、⑤「戦後」にハマスが関与する可能性という事情がある。

今後の課題は、停戦の維持、第2段階への進展の可否である。イスラエル連立政権内の強硬派はハマス壊滅までの戦闘継続を主張し、第2段階に進めば政権から離脱するとしており、その場合、ネタニヤフ政権は過半数割れとなる。一方、イスラエル国内には人質の全員解放を目指し停戦を続けるべきとの意見もある。

もう一つの課題は、今後ガザをどうするかである。非常に狭い範囲に大量の瓦れきがある状態で、緊急人道支援を行い、復旧復興を進めていくには、誰がどうガザの秩序を維持していくのかを考える必要がある。パレスチナ自治政府による統治の再開という考えもあるが、イスラエルはそれを認めておらず、具体的な案もない。そうした中、トランプ大統領はガザを「中東のリビエラ」とする構想を示したが、約220万の住民が居るガザで強制的にそれを行えば完全に国際法違反であり、荒唐無稽としか思えない。また、ハマスは大規模攻撃を行う以前、ガザを実効支配し、様々な行政サービスを担う職員を抱えていたが、停戦後、そうした職員がまた行政サービスを担うようになっている。日本などはハマスをテロ組織として接触をしないというノーコンタクトポリシーをとってきたが、実効支配している組織と接触せずに支援や復旧復興を図ることはできないので、今後どう対応するか真剣に考えるべきである。

次に、イランの核開発問題については、イランは、2021年頃からウラン濃縮のスピードを加速化する一方、核兵器を持たないとした教令（イスラム法学上の裁定）を理由に自国の核開発は平和利用であるとしてきた。しかし、①シリアのアサド政権崩壊とヒズボラーの弱体化による前方防衛戦略の破綻、②2024年4月・10月のイスラエルの攻撃による防空システムの機能不全という二つの要因から、

イランがこの半年間で大きく弱体化したことで、同国内では核抑止力を見直すべきとの議論が出てきている。また、イランには核兵器起爆装置の研究・開発の疑いも指摘されている。トランプ大統領は、イランとの戦争は好まずディールをすと言うが、核開発の停止などがディールに入ってくると成立しない可能性が高い。他方、イスラエルの国防相は脅威を取り除く最大のチャンスと言うが、イランとは片道2,000キロあり、核開発施設が地下にある状況で軍事的行動が可能か疑問である。

最後に、中東が不安定な一番の要因は、長い間植民地支配され、人工的につくられた国家であり、国内に様々な民族、宗教、宗派を抱えているため、その国のあるべき姿として国民の間で完全に共有されたものがなく、国家として凝集性が非常に欠けていることである。それでも政権を維持する必要があることから強権的になり民主主義が育たず、その一方で国境は人、モノ、カネが移動する浸透性の高い状況にあり、さらにはパレスチナ問題の存在も不安定要因となっている。

日本は90%以上の原油を中東に依存している中で、ガザへの支援等を行っていくべきだが、日本が外交政策の根幹に据えている法の支配、法に基づく秩序を中東においてどう実現していくのか、その中で日本がどのように声を上げていくのかということが最も重要である。

佐藤丙午参考人（拓殖大学教授）

2025年1月にグーグル社が同社のAI倫理原則からAIの軍事利用に関する項目を削除したことが話題になっている。これは同社がAIの軍事利用拡大に転換したのではなく、軍事分野におけるAI利用が極めて一般的な現象になっている現実を踏まえた反応である。実際、AIの軍事利用は、イスラエルのハマスへの攻撃で注目を集めており、2023年10月以降、複数の米国紙は、IDFがハマス構成員の情報を収集、AIで分析し攻撃に利用していると報じている。

軍事分野におけるAI活用には複数の段階が想定され、特定通常兵器使用禁止制限条約（CCW）などでは、攻撃に至るまでの段階を、司令官の目的明確化、標的の探索、追跡、標的、攻撃、攻撃後の評価などに分類し、各段階におけるA

I 活用に関する規制の可否を検討している。イスラエルは、機械学習の機能を使用して標的を特定する「ゴスペル」、人的な標的の特定と行動把握を可能にする「ラベンダー」と呼ばれるA Iを利用していると報じられている。いずれも、攻撃実施の判断はI D F 司令官により行われることから、これらのA Iは攻撃の意思決定支援システムであり、兵器そのものではない。衛星や通信など複数の情報源からの情報収集、標的特定を目的にしているゴスペルは、リアルタイムで大量のデータを分析し攻撃に活用するというA Iの軍事利用における特徴の一つを示している。

生成A Iなどの開発の進展により、多くの国が攻撃の意思決定支援システムとしてA Iの活用を拡大することが予想され、また、A Iの軍事利用の可能性は、攻撃支援に限らず、攻撃の意思決定前の段階での標的探索、行動予測による標的の発見、一般的な意味での意思決定支援システムなど幅広く存在する。難しい点は、A Iは軍事的に利用されているが、そもそもの開発意図や技術は必ずしも軍事利用に特化したものではなく、また、イスラエルだけが行っているものではないということである。

急速に進むA Iの軍事利用には、民間人の付帯被害という人道法上の問題がある。ジュネーブ諸条約第一追加議定書の下で一定の付帯被害の発生は想定されているが、被害の程度の判断は各国の決定に委ねられ、解釈の幅は極めて大きい中、ガザの戦闘でイスラエルが設定した標的と付帯被害の割合は1対20ともそれ以上とも報じられている。また、A Iの直接的な兵器利用や意思決定システムでの活用に対し、同追加議定書第36条の兵器の合法性審査で、A Iの技術や用途をどの範囲、どの程度まで審査することが必要十分かの検討も急務になっており、合法性審査の普遍化に関しては、国際協調が必要である。

さらに、A Iによる情報収集とその正確性には一定の限界があり、誤った情報に基づく誤った判断が発生し得るほか、A Iのアルゴリズム自体にバイアスが存在するといった、A Iの信頼性の問題がある。そのため、C C Wにおいても、また、グテーレス国連事務総長による政策概要「新たな平和への課題」や、オランダと韓国が進めてきたイニシアティブ「軍事領域における責任あるA I利用（R

E A I M) 」においても、A I の軍事利用は避けられないことを前提に、兵器システムにおける人間の関与を確実に担保することの重要性が強調されている。

C C Wでは、自律型致死兵器システム(L A W S) 規制の検討が進められ、2019年までに人道法の遵守を強調する指導原則が合意されているが、I D FによるA I の軍事利用が指摘される中、改めてこの問題での国際合意に関する議論の活性化が必要である。

こうした状況を踏まえると、日本は、C C Wで議論されているような禁止と規制の二段階アプローチを精緻化し、国際的な合意が得られる内容へと進化させることが必要であり、A I の軍事利用は止められないことを前提に、どうすれば人道法のより良い遵守が可能かを検討してもらいたい。A I の軍事利用を加速化するとともに規制の議論で国際社会をけん引している韓国の状況から、軍事利用と規制両面での貢献があって初めて国際的に実効力ある議論を主導できると思われる。日本は、これらの問題に対処し、A I の規制を促進する施策をI D Fの事例等から学び、政策の検討につなげてほしい。

越智萌参考人（立命館大学国際関係学部准教授）

国際社会における国際法遵守メカニズムは、従来、国家の義務と責任が主として論じられてきたことから、相互主義に基づく返報、対抗措置、国際裁判、評判が主流であり、国内法遵守の基本である刑事制裁は余り考慮されてこなかった。しかし、実際に国際法を守るかどうかを決めるのは政策決定権者等の特定の人間であるため、国際法違反に対する制裁は、国家という国際責任主体と個人に対するものの二段構えにする必要があった。そのため、現代では、国際法遵守確保の手段として刑事制裁の措置があり、個人に対する刑罰抑止は、主にI C Cなどの国際機関と国家機関の両方で補完し合いながら運営されている。国際法違反の中でも重大な「中核犯罪（ジェノサイド、人道に対する犯罪、戦争犯罪、侵略の罪）」を行った個人に対してはI C Cが刑事制裁を科す一方、国際規制条約では「国際規制犯罪（ジェノサイド、戦争犯罪、拷問、組織犯罪、テロ等）」が定義され、各国による訴追義務が定められている。

現代では、国家の立法・政策決定段階で、特に中核犯罪の該当性について次の三つを考慮する必要がある。第一に、国自体が中核犯罪を行わない義務を負うことである。ジェノサイド条約やジュネーブ諸条約等が国に中核犯罪を行わない義務を課している。また、いかなる逸脱も認められない強行規範として、拷問の禁止等が挙げられることがある。第二に、中核犯罪の被疑者が自国にいる場合、捜査、訴追を行う義務が発生することである。I C C加盟国は、I C Cから逮捕状が出ている人物を国内で発見した場合、逮捕、引渡しを行う義務を負っており、ほとんどのケースで締約国はこの義務を守っている。現代では、通信や記録、捜査技術が飛躍的に向上し、外国犯罪でも刑事訴追を行うことが技術的に可能になりつつあるほか、市民社会が情報網やオープンソースを利用して得た証拠を通じて、刑事司法当局が捜査、訴追を開始する事例が増加しており、こうした刑事司法の網による違法行為の国際的取締りの中で、非協力が中核犯罪への加担とみなされている。第三に、中核犯罪行為への協力は義務違反であるとの法解釈の拡大が見られることである。ニカラグアは2024年3月、ドイツによるイスラエルへの武器輸出について、武器輸出を通じてジェノサイドや国際人道法違反に協力することは犯罪防止義務に違反するなどとして国際司法裁判所（I C J）に提訴しており、今後、新たな国際法解釈が示される可能性がある。

I C Cは2024年11月、イスラエル・パレスチナ紛争において、イスラエル側2名、ハマス側1名について、逮捕状を発付した。ネタニヤフ首相に対する逮捕協力姿勢については、I C C加盟国か否かに加え、I C C非加盟国であるイスラエルに国際法上の国家元首免除の規制が適用されるか否かで立場が分かれているため、各国の姿勢は二分されている。また、国による訴追としては、2023年10月のハマスによる襲撃事件に関し、ハマス指導者に対して米国が逮捕状を出している。一方、イスラエルは逮捕状を一切出していないが、これは人質交換の対象にするためと言われている。イスラエル側被疑者に関しては2025年1月、ブラジルで休暇中のI D F元兵士に対してN G O等からの通報で国内捜査が始まるなど、国際的な包囲網がある。

これらを踏まえた今後の日本の取組の在り方に関しては、第一に、中核犯罪の

被疑者がロシアからの旅行客やシリア等からの難民に紛れて入国する可能性が年々高まっており、捜査、逮捕する場合のシミュレーションをしておく必要がある。また、国家元首等が日本に滞在する際、人的免除と中核犯罪訴追のどちらを優先するか国際法上難しい決断を迫られる可能性があり、対応を事前に決めておく必要がある。第二に、I C C 規程上は犯罪だが国内法では処罰できない行為で、レアケースとして想定されていなかった事例が実際に生じており、また、近年 I C C で判例変更が幾つかあり、中核犯罪の文脈的要件を日本の刑法に取り込まなければ、日本人が I C C で裁判される事態が現実的に想定されるため、こうした概念を立法で取り込む議論を始めることが必要である。さらに、I C C や外国、市民社会から特定の中核犯罪について捜査、訴追の義務を指摘された場合に備え、教育プログラムを作成し、訓練しておく必要がある。

（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。

（ガザ紛争が大規模化した理由）

○イスラエルによる報復が大規模化した現実に対し、ハマスが攻撃開始時点で想定していた報復の規模や着地点について伺う。

●イスラエルはハマスの攻撃準備を把握していたが、事前に十分な対応をとっていなかったため、攻撃がハマス自身の想定以上の大規模なものとなり、甚大な被害を与えてしまった。その結果、イスラエル社会において、ハマスを壊滅するという主張が正当性を持ってしまったということだと思う。ハマスは攻撃がここまでうまくいくとは思っていなかったのではないか。

（ガザの停戦と復興に向けた課題と日本の役割）

○ガザで停戦合意に至った理由とその履行を確保していくための条件・課題について伺う。

- 合意に至った明確な理由は特定し難いが、15か月間の戦闘で両者が疲弊したことが根底にある。そうした中、イスラエルでは人質解放を求める運動が高まっており、直近では大統領就任式を間近に控えたトランプ氏が中東特使をネタニヤフ首相の下に派遣して説得したことが影響していると思われる。

○ガザでの停戦を恒久化し、復興につなげていく上で重要な点について伺う。

- ガザ地区に再びハマスの戦闘員を入れない保障をしていくことが重要である。ただし、イスラエルが、個人の行動把握を可能とするA I「ラベンダー」に依存した形で攻撃を行っている場合、ハマスや元ハマスの人間も協力するガザ地区の復興に向けた行動自体がテロ組織の再建ととられてしまう可能性もあり、イスラエルもパレスチナもその問題を注意深く考えながら復興を目指していくのが望ましい。

○各国の相互認識ギャップが大きく、被害者意識を持つ国もあるという中東地域の構造がある中、ガザにおける停戦を維持していく上で、力による平和、米国の関与の必要性について伺う。

- ハマスは軍事だけでなく、行政サービスも担っていることに加え、占領という実態に抵抗していることから、パレスチナ人から一定の支持を得ている。こうした状況である限り、他国が力でハマスに停戦合意を守らせることはできない。

○今後のガザについて、米国がリーダーシップを握ることになるのか伺う。

- 米国は、過去に何度も行われてきたガザの復旧復興でリーダーシップをとったことはほとんどなく、イスラエルとの関係でガザ支援に積極的ではないため、欧州諸国、日本、アラブ諸国がリーダーシップをとっていく必要がある。

○トランプ大統領によるガザのリビエラ化発言の真意について、どのように考えるか。

- トランプ大統領は、米国がガザを所有する、戦闘終了後にイスラエルから米国

に引き渡される、住民を永遠に追放すると言っているが、ガザはＩＣＪ等でもパレスチナ国家の領土とされていることに加え、地主との関係や住民の居住権をどう考えているのか理解できない。

○ガザ停戦を維持する上で重要な役割を担う国家及び人物について伺う。

●イスラエル、ハマス双方の政治指導者に加え、どこまで期待できるか不明だが、イスラエルとサウジアラビアの関係正常化を実現するために、前提となるガザの停戦状態を維持するよう圧力をかける可能性があるトランプ米大統領であろう。

○ガザ復興においてパレスチナ自治政府が主体的にハマスと連携するような枠組みを構築できる可能性について伺う。

●ハマスとパレスチナ自治政府の主体であるファタハはライバル関係にあるが、中国の仲介で統一政府をつくる宣言を行い、エジプトの仲介で党派性のないテクノクラート組織の創設によるガザ復興を議論しており、可能性はある。しかし、多くの支援国はハマスと接触しない方針であり、ハマスを復興主体に入れると、支援・協議ができなくなる。また、イスラエルや米国はテロリストのハマスを入れていいのかと主張するのは確実なので、第三者的立場にある日本がハマスを入れることの是非について議論をリードしてほしい。

○国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）が果たしている役割とガザへの大規模な人道支援再開の重要性について伺う。

●UNRWAには、トラックの運転手、学校の先生、医師・看護師など様々なスタッフがいたので、届いた支援物資の配給もできる。これは他の国連機関では不可能であり、その活動は重要である。2025年1月に発効した、占領地である東エルサレムを含むイスラエル国内でのUNRWAの活動及びイスラエル政府機関とUNRWAの接触を禁止する法律をイスラエルが厳格に適用すれば、UNRWAの活動に支障を来し、ガザの支援、復旧復興において大きな障害とな

る。

○中東和平実現に向けて日本に期待される役割について伺う。

●緊急支援を行う際には、長期的にパレスチナ人をどう支えていくかという視点で、教育や医療体制といった将来の復興を見据えた支援も含めて行っていくことが必要である。

（メディア報道に対する評価）

○メディアの報道により国民や政府が誤った判断をする懸念がある中で、中東情勢に関するメディアの報道の仕方に対する評価について伺う。

●ガザをめぐる報道を全体的に見ると、多数の民間人殺害、飢餓状態、米国が限りなくイスラエルを支援し続けるといった問題に対し、鋭い指摘があった。一定の現実を伝えることにおいて、日本のメディアは役立っている。

（イラン国内の変化とアサド政権崩壊後のシリアの見通し）

○イラン国内における核抑止議論の活性化、協調派の新大統領選出、中東での影響力低下という状況下でのイラン国内における変化の兆しについて伺う。

●石油輸出に係る制裁や通貨安、急激な物価上昇による経済的に困難な状況に加え、抑圧的な体制など様々な問題が累積していることが、2024年7月の改革派大統領の当選というポジティブな変化の原動力になった。ただ、イランの核政策は、最高指導者の下でイスラム革命防衛隊が進めているとされ、イラン大統領と米側による対話の行方はイランの国内政治の力関係にもよると思われる。

○中東情勢においてシリアの安定が重要である中で、アサド政権崩壊後の同国の見通しと日本の支援の在り方について伺う。

●シリアは十数年にわたる内戦により、復興だけで2,000億ドル以上かかると推定され、人口の半分以上が国外に逃れた難民と国内避難民となっており、何らかの安定が必要である。他方で、政権崩壊で力の空白状態が起き、様々な民族や

宗派の組織が分断支配していることから、外からの介入に弱い状況にある。中東、特に東アラブ地域において同国の安定化が重要であることを踏まえ、日本は資金拠出と同時に、人づくりなどに関する支援を長期的な視点から行っていく必要がある。

(A I の軍事利用をめぐる状況)

○軍事力のA I 化により予想される変化及び我が国が対応する上での課題について伺う。

●兵隊の装着物のネットワーク化、前線のロボット化、兵たんに係る活用、兵器の小型化などの変化が想定される。その中で、コンピューターソフトの開発などの能力が今後の兵士に必要な素質とされており、兵士の資質が一番大きく変化するとされている。

○自衛隊におけるA I の活用状況について伺う。

●自衛隊はA I 活用を積極的に進める方針を出し、重点的にA I 研究を行っているとも聞かすが、どういう形で、なぜA I を使うのかは十分説明されておらず、そこに日本のA I 活用における課題が示されている。その中でも、こういったデータ、情報をA I に処理させるかということが一番重要な課題であり、その入手経路が大きな問題となる。

○A I の軍事面での活用に係る日米間での連携状況について伺う。

●同じプログラムでも、日米間で用いる情報が異なると、異なる結論をA I が出すことが想定され、情報の利用方法について日米間の法制度が異なる中で協力を進めようとしても、そこには一定程度の限界があるのではないかと。

○ガザの状況を踏まえたA I の軍事利用に対する信頼性について伺う。

●ガザの状況を見る限り、イスラエルがA I を使用して効率的に破壊を行ったとは考え難く、イスラエルの軍事行動には誤爆を含めて様々なミスがあったと考

えられる。軍事技術開発におけるエラーから生じる人道的被害から目を背けてはならず、イスラエル、パレスチナと一定の関係を持つ日本が、イスラエルの軍事行動に関するアフター・アクション・レポートのようなものを検討し、将来の規制若しくは技術開発のコントロールに関わる議論につなげていくことが、多くの犠牲を無駄にしないためにも重要である。

○中国製の L A W S がグローバル・サウスに輸出されるという脅威が生じ得る可能性について伺う。

●グローバル・サウスは L A W S の規制を求めると同時にその技術や物資の輸出管理に反対している。G 7 でも誰も取り残さないということを A I の原則の一つとしており、グローバル・サウスも先進国側も A I 開発において差別的措置を行うことには反対だと思われる。一方で、ドローンを含む先端兵器をグローバル・サウスが調達、使用している事実もあるため、技術的に発展した国からそうでない国への技術流出を防止する従来の安全保障貿易管理は、少なくとも A I に関しては不適切であるが、どのような形で安全を図っていくかグローバル・サウスと共に考える必要がある。

○日本も戦争をする国に変わってきている中で、民間人への付帯被害の問題に関する国内での検討状況について伺う。

●実際の現場で戦闘行為に関わらざるを得ない防衛省・自衛隊にとって、この問題は極めて深刻である。自衛隊がどのようにジュネーブ諸条約追加議定書を守り、民間人の付帯被害を最小限にできるかについての議論が、参議院において活性化されることを期待している。

○民間企業の運用する A I が、有事において軍事目的のためにあえて間違った情報を流す可能性について伺う。

●十分にあり得る話であり、そういう能力自体は既に存在するということを踏まえて対応する必要がある。

（ＩＣＣの役割と今後の課題）

○トランプ大統領がＩＣＣ職員への制裁を可能とする大統領令に署名したことに対し、ＩＣＣの赤根所長が深い遺憾の意を表明し、79の国と地域が共同声明で非難を行った際、日本が声明に加わらなかったことは問題と考えている。ＩＣＣが現在の中東情勢で果たしている役割と今後の課題について伺う。

●国際社会に刑事制裁という形で法遵守の仕組みがあることを認識するためにも、まずは制度が存在し続けることが重要である。また、ＩＣＣにより移送された被疑者がしばらくの間政権からいなくなることで国内の改革が進む事例もあるので、今後はＩＣＣ本来の罪を犯している人を捕まえて排除するという物理的な力の制度を支援していくことが重要である。ＩＣＣが日本政府の代弁者に見えないように、日本政府と赤根所長の役割は切り離して考える必要がある。

○国際法を守らせるためのＩＣＣによる刑罰や課題について伺う。

●ＩＣＣの刑事裁判で有罪になった場合は、最高で終身刑、最長30年の拘禁刑、罰金刑、個人資産を差し押さえて賠償金として提供させるといった刑罰がある。身体的な罰より精神的・政治的な罰を与えることが制度の目的であり、この期間は本人が政治の場から退くということが重要である。国政に関わる一人一人が罰を受ける可能性を念頭に置くことで国際法を守らせる制度になっている。

○米中露の未加盟がＩＣＣを機能させる上で障害となり得る中で、今後の加盟の可能性について伺う。

●米露はＩＣＣを創設した際にその根拠となるローマ規程に署名しており、その後撤回したが制度自体には賛同していたと言える。ＩＣＣが各国と友好的な関係を築き協力できる機関になっていけば、相互不信も減っていく可能性がある。これは、国内の政治、ＩＣＣの国際機関としての正当性、振る舞い方に影響される問題と考えている。

○ I C C によるネタニヤフ首相等への逮捕状請求に対する反発等を踏まえた日本の対応の在り方について伺う。

● I C C が、情報を提供して協力しているイスラエルに対して、サプライズのような形で逮捕状を請求したことは、独裁政権の国で I C C と全くコミュニケーションをとらなかったロシアに対するものと同様の対応であり、問題があった。日本から I C C に対して、対話が成立している相手とは関係性を重視した対応をするといった外交の進め方等について提案できるのではないか。

（中核犯罪をめぐる日本の課題）

○中核犯罪のうち国内法で処罰できない行為について、今後日本が法定刑を定める必要性、その中で器物損壊罪の未遂犯のような刑が軽いものを I C C が規定した趣旨について伺う。

● I C C 加盟時、日本は I C C で規定する重大犯罪の根本となる行為はほぼ日本の刑法に含まれると理解した。また、未遂犯について単独の訴追例はほぼ無く、形式上含まれるとの理解もあったが、ウクライナ紛争で国境を越えてミサイルが撃たれ、電力インフラやダム破壊などが実際に生じたことから、日本や国際社会は立法事実と認識した。未遂犯が個別の犯罪ごとでなく網羅的な形で規定されていることも踏まえると、日本は国際社会で成立している犯罪概念自体を受け止め、立法に反映させていく必要がある。

○国家間の連携により、中核犯罪被疑者の入国を防止できる可能性について伺う。

●入国管理の観点からすると、査証が必要な国であれば事前に把握できるが、難民の受入れを想定すると不可能である。ウクライナでは、多くの市民団体が残虐行為を行ったロシア兵の顔、名前、行為内容をデータベース化して追跡している。こうした場合に、市民団体から国が把握していない戦争犯罪者の情報が先に出てくるケースが想定され、日本政府は当該者を逮捕・訴追するのか強制送還するのかシミュレーションしておくのが望ましい。

（新たな国際秩序の在り方）

○包摂性の高い国際社会の実現に向けた重層的・多角的な多国間枠組みを相互に補完させるアプローチの重要性及び日本の役割について伺う。

- 包括性の高い枠組みを現在の国際秩序の下で実現するのは極めて困難である。
しかし、様々な特定の課題において多国間の枠組みは存在し得るし、それが機能する場面も非常に多い。多国間枠組みを複数設け、その中の一つがうまく機能しなくなっても、別の枠組みでその課題に対応していくことが必要である。
日本には、そうした枠組みの維持に必要な人的リソースの提供が求められる。

○ウクライナ、中東での戦争が終わった後、法の支配等により今後の世界秩序が保たれる可能性について伺う。

- 中東には様々な不安定要因があるため、一定の暴力が起き、甚大な被害を引き起こす状況を完全に抑え込むこともできない状態が続くと思われる一方、法の支配の重要性を強調していく必要はある。また、ガザ問題で機能しなかった国連安保理をどう変えていくか、現在の国際秩序をグローバル・サウスがどう考えるかといった問題にも関わるので、今後も幅広い議論を行う必要がある。

- 大国間の戦争がなくなる可能性はあり、理由としては①法の支配による規範の確立、②核兵器を含む軍事力による相互抑止という二つの説がある。ただし、法の支配による平和には、グローバル・サウスのような国が国力以上のパワーを国際秩序の中で得て、大国の不満をかき立て破綻する可能性がある。また、軍事力による平和も本来的に不安定で、国力以上のパワーを持つため核に手を出す国が出てくる可能性がある。いずれの説にも様々な問題があり、それを一気に解決する方策はなく、両者をいかにマネージしていくかが問われる。

- 冷戦下では内戦が主流であったが、21世紀に入り、国家間戦争を目にするようになり、また、SNSや市民社会等を通じて暴力がよく見えるようになったのは大きな変化である。一方、従来のメディアが大国間戦争やネタニヤフ首相の逮捕状ばかりに注目し、今まで見えていなかった内戦などが余計に見えなくなっている。それらを見直す中で、戦争だけではなく暴力に目を凝らしやすくなり、

それが政策に反映されやすくなったことは一つの進歩と考えている。

- 基地整備や装備の積み増しのような戦争を前提とした取組でなく、戦争を回避するための取組を行うことの必要性について伺う。
- 国際社会において外交は第一義的に考えるべき手段であるが、交渉する際の手段として軍事力が存在する。防衛力を強化することは、相手にとって脅威となることもあれば相手を抑制させる効果を生むこともあり、バランスをとることが重要である。防衛力強化の取組が過剰なのか、不十分なのか、十分なのかはその時々状況によるので、参議院でも常に検討を加えてほしい。

2. ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題（2025（令和7）年2月19日）

2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵略開始以降、ウクライナ戦争は今日まで続いている。第二次世界大戦後の国際秩序においては、国連憲章第2条第3項及び第4項に紛争の平和的解決義務と武力不行使原則が定められるなど、力による一方的な現状変更は認めないとの規範が形成されてきた。しかし、ロシアによるウクライナ侵略は、国際の平和と安全の維持につき主要な責任を負う国連安保理の常任理事国があからさまな形でそうした規範を破る行為であり、国際秩序の根幹を揺るがすものとなっている。また、同戦争では、ロシアによるブチャでの虐殺を始め、残虐かつ非人道的な行為が行われるなど、重大な国際人道法違反も生じているほか、侵略開始直後から核兵器による威嚇ともとれる言動がロシアによって繰り返されている。

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

また、新たな「戦略概念」では、中露の戦略的関係の深化等も指摘しつつ、欧州・大西洋地域の安全保障に直接的な影響を及ぼし得ることから、インド太平洋地域をNATOにとり重要な地域と位置付け、同地域におけるパートナーとの対話と協力の強化を掲げている。

なお、日本も、2022年以降、NATO首脳会合等において「今日のウクライナは明日の東アジアかもしれない」との強い危機感を一貫して表明し、欧州・大西洋とインド太平洋の安全保障は不可分であるとの認識を示している。

このような点等も踏まえ、本調査会では、参考人から、冷戦以降のNATOの変容とウクライナ戦争をめぐる課題、ウクライナ戦争を踏まえた日本にとっての課題と日・NATO協力の意義、古典的な国家間戦争としてのウクライナ戦争と

核兵器の役割、ウクライナ戦争の日本にとっての含意、ウクライナ戦争におけるロシアによる武力行使の法的評価、ウクライナ戦争がもたらす国際法秩序への影響と国際社会における法の支配の確立に向けた日本の役割等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、ウクライナ戦争の停戦をめぐる議論と公正な和平の実現、ウクライナ戦争を踏まえた国際法秩序の在り方、日本のウクライナへの関与の在り方、アジア版NATO、ロシア経済への影響、ウクライナ戦争を踏まえた日本の安全保障上の課題と対応、ウクライナ戦争の機会に国際法を踏まえつつ北方領土を取り戻す方法の有無等について、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。

広瀬佳一参考人（防衛大学校人文社会科学群教授）

NATOは、冷戦期は北大西洋条約第5条に基づく集団防衛により「冷たい平和」を支える基盤となっていたが、冷戦後は機能を拡大し、集団防衛に危機管理と協調的安全保障を加えた三つを主任務とするようになり、1990年代から2010年代前半頃までの協調的な国際秩序を支えてきた。しかし、ロシア・ウクライナ戦争で権威主義体制が再びルールに基づく秩序を脅かす状況となったことで、NATOは、東欧諸国の防衛体制を強化するとともに、加盟国の防衛費を現在の目標であるGDP比2%から増やす議論を進めており、その重心を再び集団防衛にシフトさせている。さらに、NATOが2022年に発表した戦略概念では、ロシアを脅威として明確に規定したほか、中国を警戒すべき挑戦として言及し、インド太平洋の問題が欧州大西洋に直接影響を及ぼすとの認識を示している。

この3年間、NATOはウクライナ支援に尽力してきたが、様々な課題が出てきた。第一に、東方拡大をめぐる問題がある。2008年のブカレスト首脳会議宣言でウクライナとジョージアの将来的なNATO加盟が明記されたことにプーチン大統領は強く反発しており、今回のウクライナ侵略の背景には同国のNATO加

盟問題もあると言われている。戦争開始後もNATOはレトリックを変えるだけでこの問題は一步も進んでおらず、結果として、ウクライナ側の加盟への期待値を上げる一方、ロシア側にはNATO拡大を戦争の元凶とするプーチン大統領の論理に正当性を与えている面もある。第二に、武器支援における欧米格差の問題がある。ウクライナに対する二国間軍事支援の状況を見ると、欧州全部合わせても米国一国の支援額より少なく、米国依存という構造は変わっていない。第三に、世論の動向がある。2025年2月に米国で行われた調査では、米国のウクライナ支援は過剰であるとの回答が最も多く、米国民全体として、特にトランプ政権を支える共和党系は支援に対して批判的である。また、2024年に欧州で行われた調査では、国による差もあるが、全体で見ると、米国の新大統領がウクライナ支援を劇的に減らした場合、米国に倣って支援を削減し交渉を促すべきとの回答が最も多く、支援疲れや厭戦機運と言われる雰囲気が2024年頃から漂っている。

停戦可能な条件を考える上では、明らかな侵略者と被害者がいる中でどのような停戦ラインを設定するのかという公正さの問題、将来ロシアの攻撃が行われないうちに誰が安全を保証するのかという持続的な平和の問題、ウクライナを欧州の中でどう位置付けるのかという問題の3点がポイントとなる。様々な停戦のプランの中で、①ゼレンスキー大統領が提唱した「平和の公式」は、1991年独立時の国境回復と停戦後のNATO及びEU加盟を内容としていたが、同大統領は2024年12月にこれを断念している。②西ドイツモデルは、現時点の前線で一旦停戦し、ロシア支配地域以外のウクライナでNATO及びEUに加盟するとの考え方で、今のゼレンスキー大統領はこの考え方に一番近い。③フィンランドモデルは、ロシアと停戦し、NATOに加盟せず中立を宣言し、やがてEUに加盟するとの考え方である。④プーチン大統領の要求は、クリミアと南部・東部四州全域のロシア併合、ウクライナのNATO加盟断念、大統領選の実施などを内容としている。⑤トランプ政権の最大公約数的な構想は、停戦後の領土は現時点での前線になると思われるが、誰がその保証をするかは不明確で、EU加盟は許容するがNATO加盟は認めず、停戦監視も欧州中心で米国は参加しないとするもので、被害者と侵略者を同等に扱う点で公正さに問題があり、持続的な平和の実現も不透明で

ある。

日本とアジアにとっての課題を考える上で、今日ウクライナで起きていることは明日東アジアで起きるかもしれないとの岸田前総理の問題意識は、ルールに基づく国際秩序を脅かす事態への危機感を欧州と共有する視点であると同時に、日本がウクライナ支援にどのようなコストとリスクをかけるべきか、東アジアで危機が生じた際に欧米にいかなるコストとリスクを期待するかを考える指標となる。日本を取り巻く地域の安全保障枠組みは、集団防衛としての日米安保が中核にあるが、最近では共通の価値と能力を持つ少数の国々との協力により安定化を図るミニラテラルな協力が一つの方向性として出てきている。これらの背景の下、ロシア・ウクライナ戦争で一気に協力が拡大した日・NATO協力には二つの意義がある。多機能な同盟であるNATOとの協力自体が抑止力の強化になることに加え、NATOと協力関係にあるIP4（日本、韓国、豪州、ニュージーランド）のミニラテラルな協力が進む可能性を内包していることである。これらを推進し、協力領域を拡大・深化させることにより、ルールに基づく国際秩序を支えるアジア版安全保障協力というものにつながり、日米安保を強化することにもなるのではない。

小泉悠参考人（東京大学先端科学技術研究センター准教授）

この3年間ロシアとウクライナとの間で行われている戦争は、四半世紀前には蓋然性が低いとされていた古典的な国家間戦争である。ロシア軍はすさまじい備蓄を背景に年間1,000万発の大砲を撃ち続けており、また、戦車も年間1,500両強失っているが、それでもなくなる理由はない。ロシアの軍需産業の生産能力の大きさに加え、自衛隊ならばスクラップにするような古い装備を捨てずに保管していることがある。戦車保管基地の衛星画像を見ると、一番即応状態が高い予備戦車は戦争の初年のうちにほとんどなくなっており、もっと状態の悪いものも数が減っているが、ロシアには戦車のオーバーホールができるだけの能力がある。ロシアの軍需産業は大規模で、輸出もしているため売上高も大きいものの非効率であるため、ビジネスとしては完全に失敗であると言われてきたが、今回のような

巨大戦争では、その非効率性が有事における兵器の生産能力や修理能力となっている。また、ウクライナも旧ソ連第2位の軍事大国としてのポテンシャルをほぼ全力で生かし、応戦しているのである。

この戦争は核兵器の役割を再確認させた。核兵器は大国から小国への侵略を誘発する可能性があるとする安定・不安定パラドックスが以前から指摘されているが、大国は大国間戦争を防いでいるという理屈で核抑止に依存し続けている。ロシアは2000年代後半以降、戦略核戦力を持つことで旧ソ連圏内の紛争にロシアが介入しても米国が介入できないであろうとの安定・不安定パラドックスを逆手にとる考え方をしており、今回の戦争でもバイデン政権はロシアの核使用を危惧し、軍事援助に制限がかかってしまった。さらに、今のロシア国内では、西側をおびえさせるために抑止では不十分で、威嚇のための核使用が必要といった極端な議論も起こっている。また、トランプ大統領とプーチン大統領が話し合おうとしている停戦は、とてもウクライナには受け入れられない可能性が高く、ロシアが自国に有利な停戦を強要するため、脅しを目的に核実験を行う可能性はあると考えている。

現在の戦況に関する見方として、この1年強、ロシア軍は優勢を保ち続けてきたが、戦場における勝利を戦争そのものの勝利に結び付けられていない。ロシアの戦争目的は、プーチン大統領は開戦初日から言い続けている、①非ナチス化、②非軍事化、③中立化の3点が軸となる。①非ナチス化とは、ロシアは2014年のウクライナのマイダン革命を、米国に支援されたナチスによるクーデターと位置付けており、同革命以前のウクライナに戻すことを指すと思われる。②非軍事化とは、当初プーチンが「ある程度」の非軍事化として、2022年のイスタンブールでの和平交渉前にロシアは20万人以上いたウクライナ軍を5万人まで削減し、その中で将校を1,500人までとすることを要求していたことを踏まえれば、ウクライナを軍事的に無力な状態に追い込むことが目的と思われる。さらに、2024年6月のプーチンの演説では、「ある程度」という部分がなくなり、今や完全な非軍事化を要求しているようにも見える。③中立化に関しては、ウクライナのNATO非加盟だけでなく、ロシアに対するあらゆる国際訴訟の取下げと、全ての制裁

の解除を求めており、ロシアに逆らわない国であることを意味していると思われる。ロシアが戦場で幾ら勝っても、ウクライナにこうした条件をのませることができていないのは、戦術的優勢を戦略的優勢に結び付けられていないからだだろう。そうした中で、トランプ政権はロシアの要求を相当程度のむことで戦争を終わらせる方針であるように見える。ウクライナ側からは、停戦というより降伏を強要されていると見え、ロシア側からは、好都合な米国が現れたと見えているのではないか。

日本についての含意として、第一に、我々が見ているのは21世紀型の一つの戦争の形であり、この戦争の在り方を取り入れて日本の安全保障政策をアップデートしなければ、抑止の信ぴょう性が保たれないことを懸念する。第二に、中国の核戦力が非常に早いペースで増えていることを踏まえ、米中露が対等の核超大国になったとき、台湾有事において中国が安定・不安定パラドックスの人為的な利用を図る可能性があることから、戦略的な核抑止は軍事超大国が担うとしても、域内における侵略の阻止、その策源をたたく能力は日本あるいは周辺国で協力して持つておかなければ、抑止の信ぴょう性に疑問が生じることになるだろう。

日本の対露政策の在り方については、国際秩序の維持が日本の安全保障にとって重要であるとすれば、その秩序を破壊しようとするロシアに対して、少なくともこの戦争の落とし前がつくまでは制裁を解除すべきではなく、また、生半可なことで中露は分断できないということも認識すべきである。

酒井啓亘参考人（早稲田大学法学学術院教授）

2022年2月に開始されたロシアによる「特別軍事作戦」は、ウクライナの主権や領土保全を侵害する違法な武力行使であり、ロシアが主張する自衛権等の援用による違法性阻却事由もその要件を充足しているとは言えない。

国際人道法は、武力紛争の端緒となる武力行使が国際法上合法か否かにかかわらず武力紛争の当事国間で平等に適用される。文民や民用物に対する攻撃の禁止、捕虜の虐待の禁止といった国際人道法の規則は、1949年のジュネーブ諸条約や1977年の同第一追加議定書等に明文化されており、締約国であるロシアとウクライナ

それぞれの条約違反が問われている。そうした中、この戦争では、ウクライナは2014年以降の同国内の事件について国際刑事裁判所（I C C）の裁判管轄権を受諾していることから、ロシアの軍事活動についてI C Cの検察官の捜査が及ぶことになる。実際、プーチン大統領に対して児童の強制移動等の容疑で戦争犯罪の逮捕状が発出されている。

ロシアによる侵略行為に対し、ウクライナは個別的自衛権の行使と並行して、国際司法裁判所（I C J）に提訴している。国際裁判は紛争当事者両方の同意があって初めて行うことができるが、本件では、ウクライナが、ロシアもウクライナも締約国であるジェノサイド条約の裁判条項を利用して一方的に付託し、これまで暫定措置命令等が出されている。また、欧米諸国を中心に、ウクライナによる提訴を側面から支援する行動として訴訟参加が行われている。

基本的に国際法は主権国家の合意によって形成され、その内容に同意した同じ主権国家によって履行されるところに最大の特徴がある。このため、往々にして国際法は、集権的な強制執行機関がない国際社会では、主権国家によって自由に破れると考えられがちだが、国家は自国の利益に適合する限りにおいて国際法規則を遵守しており、それが国際法の実効性の根拠とされてきた。しかし、20世紀初めから現在に至るまで、主権国家の国益とは区別される国際社会そのものの法益も認識され、それを保護するための国際法規則も発展していく過程にある。その過程で、国際法秩序において、国家間の合意による逸脱を許さない法原則である強行規範が登場し、主権国家が国際社会全体に対して負う対世的義務も認識されるようになってきた。侵略の禁止は強行規範の一例とされており、ロシアによるウクライナへの軍事活動は、この強行規範をないがしろにする結果になっている。ここで留意すべき点として、ロシア自身も自らに適用される武力行使禁止原則などの国際法の基本原則の存在と適用自体を否定しておらず、個別的自衛権等の違法性阻却事由による正当化を図っていることは重要である。しかし、特に国家の安全保障が関係する場合、こうした国際社会全体の利益とそれを保護するための諸規則が容易に軽視されやすい状況が生じることは否めない。

今後の国際法上の課題として、第一に、戦争終結に向けた交渉の結果として、

違法な手段による領域取得が可能とされることをどう考えるかという点がある。ウクライナが交渉に関与せず、その意思に反した条約の締結を求められた場合、国の代表に対する強制や武力による威嚇又は武力の行使による国に対する強制に該当するおそれがあり、ウィーン条約法条約に定める条約の無効原因事由となり得る。また、侵略の禁止という強行規範に違反した武力による領域取得は、国際社会全体に対する義務に違反し、国際社会を構成する主権国家はこれを承認しない法的義務を負うとされる。もし、関係当事者のみで領域移転が受諾され、他国の異議が受け入れられない場合、現代国際法において発展してきた強行規範概念とその違反行為の法的効果に対する重大な疑念が生じることになる。

第二に、米国による I C C への制裁措置に反対する共同声明に日本が距離を置いたことは、国際社会における法の支配を体現している機関である I C C とその制度を保護する立場に立たないことを意味する。ルールに基づく国際秩序とそれに由来する国際社会全体の利益を犠牲にすることになれば、日本の中長期的な利益と国際社会におけるプレゼンスを損なうことにならないか吟味する必要がある。

この戦争における大国による国際法の軽視が国際法の役割への不信感を醸成している状況を踏まえ、日本には、現代国際法の発展に向け、国際法規則の形成に積極的に参加し、国際社会におけるルールの明確化に寄与することが求められる。その際、自国の国益の増進を図る観点のみならず、国際社会全体の法益を発展・強化させるため、積極的に協力・貢献することが重要となる。

（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。

（ウクライナ戦争の停戦をめぐる議論と公正な和平の実現）

○トランプ政権によるウクライナ戦争の停戦をめぐる米露交渉の見通しを伺う。

●トランプ政権にはマルチの視点がなく、バイで交渉が行われることになると思われるが、仮にロシアとの間で交渉がうまくいったとして、それが国際社会に

向けてどのようなメッセージを持つのかは別問題になるだろう。

- トランプ大統領が言っていることは、ロシアの主張をほぼ丸のみした内容に見えるため、米露交渉はできると思われるが、これはウクライナでの戦争の問題であり、米露間で勝手に合意してもウクライナが同意しなければ停戦はまとまらないため、停戦そのものができるのかに関しては疑問がある。
- 冷戦後の多国間協調が終わり、大国間のパワーポリティクスの時代になりつつある中で、小国や東欧の問題を米ソで決めた第二次世界大戦後のパターンが繰り返されることを危惧している。さらに、肝腎の欧州が倫理的に正しいことを言うものの、現実的代案を出せない状況は、米露で一旦は方向性を決めてしまう可能性を補強してしまっている。

○沖縄の経験からも一日も早く停戦をするべきとの立場から、ウクライナ戦争の停戦実現までの時間的な見通しを伺う。

- トランプ大統領はロシア側へかなり譲歩する気があり、少なくとも表面的にはウィン・ウィンに見えるものを作って解決することを考えていることや、4年間の任期中でほかにやりたいこともあるようなので、長くて6か月以内というタイミングではないか。また、ウクライナでも、一般の人々の犠牲が大きくなり、領土的に一定の譲歩をしても停戦したいとの方向に世論が変わってきており、トランプ大統領の解決方法には問題はあっても、他に代替案がない以上、意外と進むのではないか。

○戦争責任等の整理も不透明な中で、米露がルールに基づかない合意をし和平を結ぼうとしていることにより、独裁国家等に対して正当性を与えるようなネガティブな影響が懸念されることについて見解を伺う。

- 冷戦後、各地で起きた内戦において和平を実現する際、指導者に対する免責が和平に盛り込まれることもあったが、それに対して国連が反対をするなど、和平と引換えに指導者を免責することは避けるべきとの流れはできている。現代のICCによる政治指導者の逮捕状の発出もその延長線上にあり、この流れは

大事にしなければならない。このことが和平交渉や合意の中でどの程度関係者に認識されるかに懸かっているが、今のところ不十分な部分が多い。

○ウクライナという当事者の頭越しに停戦交渉が行われることはあり得ないと考えが見解を伺う。また、公正な和平をウクライナ戦争において実現する上で必要なことは何か。

●欧州では、ウクライナからの難民にかかるコストは本来受入国の国民の社会福祉に与えられるものであったとの認識から反発が起き、ポピュリズムの一要因となっている。公正さを追求するだけでは解決にならないとの雰囲気があり、停戦を求める声を押し上げている。米露で合意した枠組みをウクライナが半ば強要される可能性は高いが、我々が容認できる犠牲は人道的にも限りがあり、欧州がより公正な代案を出せないのであれば、問題はあってもトランプ政権の手法に一定の期待をすることは決して不誠実ではない。

●トランプ政権が作ろうとしている平和はウクライナに対する降伏の強制であり、ウクライナが同意せず、同国軍が著しく不利な形で戦争を継続する選択肢もある。余りにも当事者の意向を無視し過ぎれば、結局まとまらないのではないかと。トランプ政権が、ウクライナでの戦争を早く終わらせ、重視しているアジア太平洋に抑止力を移そうとしているとの見方は正しいが、米国の政権の意向次第で我々もウクライナと同じ立場に立つのかもしれないと考え、そもそもどこかの大国に依存した安全保障には矛盾があるのではないかと。

●国際法の観点からは、違法な武力行使によって得られた果実は無効にならざるを得ないことが公正さとなる。また、ウクライナ市民の意思を無視した和平合意や停戦合意も、自決権の否定とまで言うかはともかく、真正な意思をないがしろにするものと言わざるを得ない。

○仮に米国の関与の上でロシアに有利な形で和平が実現した場合、国際法の発展に対する姿勢との関係で、日本はどういう立場をとるべきか。

●国際法は国際社会の構成員の協力の下に作られてきたものであり、現状に合わ

せて発展させていく必要がある。国際法が行き過ぎた発展をしていると日本が考えるならば、将来的にはその方向に持っていくべきとの姿勢は取りつつも、現時点では具体的な国際法の規則が外交に資するものではないとして後ろ向きになることも国益の観点からは理解できる。

○侵略行為による土地の割譲にウクライナが合意した場合、国際法上どのように考えればよいか。

●武力行使禁止原則とその効果を否定した上で和平を実現することは現実にはあり得るし、停戦の必要性や犠牲者を増やさないという目的から一概には否定できない。しかし、それは国際法違反になるわけであり、国際法の発展への影響を踏まえ、同じような戦争を繰り返さないためにも、長期的にそれを糾弾していく姿勢は忘れてはならない。

○停戦をめぐる構想の中で、一番現実的なものはどれか見解を伺う。

●国際法的な厳格さを多少犠牲にしてでも現実的に考えるべきで、公正さと持続可能性が重要である。その観点から、ウクライナが暫定的にでも領土を一旦諦め、残る範囲だけNATOに加盟し、その集団防衛に関する適用を受け、かつ武力不行使宣言を行う西ドイツモデルは、バイデン政権下で推進されていれば可能性はあった。次に考えられるのは、領土的及び政治的にはある程度ロシアに従いつつも中立かつ自主的な政策を行ったフィンランドモデルだが、指導者のステーツマンシップが問われ、また、ウクライナとフィンランドでは国の大きさも異なるので、一概には比較はできない。

○ゼレンスキー大統領に対する評価を伺う。

●戦争中のリーダーが戦後復興のリーダーとしてふさわしいとは限らない。第二次世界大戦中にあれだけリーダーシップを発揮した英国のチャーチル首相は、1945年の総選挙で負けた。ウクライナの世論調査では、領土的な問題があっても、そろそろ和平を交渉してほしいとの声があり、ゼレンスキー大統領の発言

とは少しずれているように感じる。

（ウクライナ戦争を踏まえた国際法秩序の在り方）

○ウクライナ戦争を踏まえた国際法秩序の在り方と国際社会における法の支配の強化に向けて日本が果たすべき役割について伺う。

●国際法は、領土保全原則など国家間を規律する伝統的な原則と人道法など国際社会の法益を中心に組み立ててきた現代的な法規則の二層構造となっており、日本は両方の発展と実施に注力すべきである。ロシアも伝統的な国際法規則を破るつもりはないと言っており、後者の発展が焦点となる。現代的な法規則が今回の戦争で仮に後退したとしても、行く行くは前進するように、日本が多数国間の枠組みにおいてロシアの行為を非難し続けることは決して無駄ではない。

○国連安保理の常任理事国のうち2か国が安全保障環境を困難にしており、国連に対する見方も厳しい中、国連憲章が守られていないことに対する見解を伺う。

●一番危機的な問題は、大国が本来守るべき価値や手段である国連とその目的がないがしろにされやすくなっている状況であるが、主権国家は自国の国益を中心に考えざるを得ない。国際法を作るのも実施するのも第一義的には主権国家であり、その主権国家自体の認識を変えない限りは国際法に過度な期待をしてはいけない。国連が通常機能を果たすためには大国間の協調は欠かせないシステムになっており、その方向に持っていくのが現実的な課題である。

○大国のルールで世界が動いていく中で国際法を機能させるために何が必要か。

●迂遠な形であっても内容の正しい国際法規則を作り上げていく努力をしなければならないことである。その正当性は主権国家の同意や国際社会全体の価値など様々なところに求められなければならないにせよ、大国ではない日本にとっては、正しい国際法は何かを追求していくことが、最終的に国際法を実際に機能させていく正しいやり方なのではないか。

○大国による侵略に対し、国連憲章、国際法、国連決議などに基づく解決に国際社会が連帯して取り組むことの重要性について見解を伺う。

●国際法を動かす国際社会の構成員がルールに従って行動することを常に想起させることが重要である。実際には国際法はそれほど破られているわけではないが、究極的な状況において安全保障の面で破られる場合はある。しかし、それをそのままにしておくのではなく、国連や他の二国間・多数国間のフォーラムを駆使して国際法の原則を強調していくことは決して無駄ではない。

○米国が国際法違反を犯してでもウクライナ戦争の停戦を実現しようとする場合、米国以外で日本が連携し得る国際法遵守に対する意識が高い国はどこか。

●諸外国はその時々为国益に沿うようなルールを作り、国益に合致する限りにおいて遵守している。日本にはある意味で与えられた国際法規則を守っているという感覚が前提としてあるのかもしれないが、日本が諸外国と同様に、形成や実施の面で国際法を使うということになれば、今とは違った国際法に対する見方が出てくるかもしれない。

○「ヤルタ2.0」について、中国が3人目のプレーヤーの座を狙っているとの見方への評価も含め、ロシア国内における議論の現状を伺う。

●「ヤルタ2.0」は、米国中心の世界を解体して作る多極世界において、幾つかの極が各地域を取り仕切る勢力圏分割構想に近く、第二次世界大戦後の勢力圏分割をもう一度やろうとしている。そこで、おそらくロシアは、東欧を緩衝地帯とし、NATOを西欧以降に限定することを構想しているのだろう。その中で、アジアは中国の勢力圏でよいとロシアは考えているが、ウクライナ戦争の具体的な停戦プロセスに中国が入ることについての期待論はないと思われる。

（日本のウクライナへの関与の在り方）

○日本が期待されている復旧復興や国際法秩序の回復等の課題に取り組む上での制約や、その際の国益上の意義を含め、停戦後のウクライナへの日本の関与の

在り方について伺う。

- 地雷除去のような日本の得意技を生かした復興支援や人道支援、財政支援のほか、国連安保理決議の下で停戦が成立した場合には、停戦監視のために50万人ほどが必要ともされ、その体制づくりに苦勞することが考えられることから、人的貢献が日本のこれからの支援の在り方に合致するのであれば、停戦監視に何らかの役割を果たすことを検討すべきである。

- 米露間で停戦案に合意してもウクライナが抵抗を続けた場合に、日本は人命や社会活動を守るための支援を行うことができる。また、現在供与している建機は軍事転用が制限されているが、ウクライナ軍の前線での工兵能力が強化できれば、非殺傷かつ現在の戦線を維持させる戦略的インパクトの大きな支援になる。さらに、ウクライナ的能力強化はロシアによる今後の侵略のコスト計算を変え得るので、紛争終了後にウクライナに対して軍事援助をすべきである。

○ウクライナにおける汚職・不正が欧州からの支援に影響し、戦争長期化の原因になったとも思えるが、日本はこの対策にどのように貢献できるのか。

- 汚職よりはロシアとの核エスカレーション発生への懸念が欧州のウクライナ支援に影響したと思われる。ウクライナに深刻な汚職問題や二重経済があることは知られており、日本やEUからの援助は汚職対策とのセットでしか行っていないはずであり、引き続きしっかり行うべきである。

（アジア版NATO）

○アジア版NATOの具体的なイメージと、今あるNATOにアジアも入っていくとの考え方について見解を伺う。

- 9・11の頃の米ブッシュ政権では、日本や豪州を加入させ対テロ戦争への貢献を求めるとの「グローバルNATO」が構想されたが、欧州における脅威への対応が優先され縮小した。しかし、今日、中国や北朝鮮の問題などを背景に、インド太平洋との関連の重要性が認識されるようになっており、同地域で何らかのグループを作り、NATOとの間で協力を拡大・深化する方向性がNAT

○に直接入るよりも現実的である。NATOという多機能同盟との協力自体が抑止力につながり、仲間を増やしていく結節点にもなる。

（ロシア経済への影響）

○ロシアがウクライナ戦争に投入する軍事費の財源は何か。また、戦争の長期化によるロシア国民の暮らしと経済への影響について伺う。

- 2025年度のロシアの国防費は、平時の4倍、対連邦予算比で32.5%を占め、財政赤字も出ているが、西側も完全にロシアのガスやオイルを遮断できておらず、その財源となっている。軍事負担は重く、経済制裁も受けているが、少なくとも今は戦時景気にあり、実質賃金の伸び率がインフレを上回っており、ロシア人一般が戦争をやめるインセンティブを持ってない。

（ウクライナ戦争を踏まえた日本の安全保障上の課題と対応）

○ロシアと北朝鮮の軍事的な結び付きが強まる中、朝鮮半島情勢の緊迫化が台湾有事と連動して東アジアの安全保障情勢が深刻な状況に陥るような事態を回避するために、日本はどのような方策をとるべきか伺う。

- NATOのインド太平洋における関心は中国に向けられており、必ずしも北朝鮮の問題を予期していなかったが、インド太平洋とのグローバルな安全保障の連関を認識したことで、その上に立って対処できるのではないかと。IP4の枠組みは期せずして韓国を巻き込んでおり、日本や韓国がNATOと協力することによって北朝鮮に対する一定の抑止力を発揮するという意味もある。
- 今やロシア軍の火力の5～6割は北朝鮮由来とされており、北朝鮮の封じ込めを日本のみならず、韓国を含むアジア全体、さらに欧州の工業国家とも連携して行う必要がある。また、韓国、台湾からロシアへの工作機械の流出もあるため、取締りの連携を含め、改善する余地があるのではないかと。

○ウクライナ戦争を踏まえた上で、安全保障の観点から日本がどのようなことを学び、今後に備えていくべきか伺う。

- いかに国際法違反であれ、日頃何も準備していない国は誰も助けてくれず、コストとリスクをかけてこそ、周りの国も協力してくれる。ウクライナ戦争を見れば前世紀的な戦争は今後も起こる可能性があり、東アジアでの有事を考えれば、日本として資金面での支援だけでは問題があることが、大きな教訓として示された。

○ウクライナ戦争を踏まえた日本の安全保障における今後の防衛力の在り方について、見解を伺う。

- 米国という圧倒的な軍事大国が我々側にいることを前提にNATOや日米安保、米韓安保が機能してきた。しかし、トランプ政権は欧州や韓国への関与に否定的で、日本や台湾は守るというが、たまたま米国の最重視正面にいるにすぎず、中露を含め、あらゆる大国を信用しないという基本姿勢に立つ必要がある。ただ、これは軍事的には核武装論とほぼ同義になるため、戦略レベルの核抑止は米国が担うのと引換えに、通常戦力レベルの域内抑止は自分たちで担うことで、現状を維持し、どの大国にも好きにさせない状態を作り出すべきである。

○安保三文書の下で沖縄あるいは日本全国を戦場にする準備がされているが、国内を戦場にするような戦争を日本で起こさないための方策について見解を伺う。

- 沖縄に米軍基地が集中している現状は異常だが、抑止力と実際の戦闘遂行能力は外形的に区別することはできない。また、抑止以外で中国や北朝鮮との関係を外交的に根本的に変える方法があるとは思えない以上、安全保障専門家としての観点からは、安保三文書の路線で行くことはやむを得ない。

○国際法や国連の仕組みは戦争をしない国を守るものであり、また、日本は憲法9条を持っているにもかかわらず、日米間の合意で、日米安全保障条約を、日本が攻撃されても米軍は相手を攻撃せず、日本が守るように変え、軍備に依存し、戦争の準備をしていることに対する見解を伺う。

- 日米安全保障条約やインド太平洋における安全保障の枠組み等の構築は、戦争

を準備するというよりも、自国を守る体制固めと言える。日本が戦場になるのではないか、あるいはいざというときに米国は本当に助けになるのかといった懸念はあるだろうが、少なくとも法的には、集団的自衛権の下で米国が日本を支援する枠組みは変わっていない。

（ウクライナ戦争の機会に国際法を踏まえつつ北方領土を取り戻す方法の有無）

○ウクライナ戦争の機会に、国際法を踏まえつつ北方領土を取り戻す方法はないか見解を伺う。

●ロシアが北方領土を占領し続けている軍事的理由は、オホーツク海を原子力潜水艦がパトロールするためである。ロシアが本当に厳しかった時期に日本は最大限妥協して働きかけを行ったが、それに応じなかったロシアが、ウクライナ戦争で少々立場が弱くなったからといって北方領土の返還交渉に応じるとは思えない。ソ連による主権侵害問題の落とし前をつけるための北方領土問題なのであって、島を人質に在日米軍の撤退など日本の主権条項に口を挟まれるのでは本末転倒であり、それならば100年でも正論を言い続ける方が国益になる。

3. 包摂的平和（Inclusive Peace）の実現に向けた課題と方策（2025（令和7）年2月26日）

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

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

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

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

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

置やロシアとの関係等も様々であり、国際社会で一致した対応がとられているとは必ずしも言い難い状況にある。

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

このような点等も踏まえ、本調査会では、参考人から、ウクライナ戦争による第二次世界大戦後の国際秩序の動揺、日本がリベラルな国際秩序の擁護者として多様性・包摂性・開放性を基礎とした国際秩序構想を推進していくことの重要性、第2期トランプ政権の孤立主義・機会主義と多国間枠組みにおける米国のリーダーシップの危機、米国のリーダーシップが揺らぐ中で日本が多国間枠組みを通じて取り組むべき課題、民主主義・自由主義規範の弱体化の現状とその底流にあるポピュリズムの波の要因、民主主義をめぐる言説が権威主義国側と民主主義国側の双方から弱体化されている現状を踏まえて日本がとるべき手段等について、それぞれ意見を聴取し、質疑を行った。

質疑においては、ウクライナ戦争と国際秩序、包摂的平和の実現に向けた多国間枠組みの在り方、第2期トランプ政権と自国第一主義、民主主義とポピュリズム、包摂的平和の実現に向けて日本が果たすべき役割等について、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。

細谷雄一参考人（慶應義塾大学法学部教授）

戦争と平和の考え方が時代によって変化してきた中で、国連憲章第2条第3項及び第4項に明確に違反するウクライナ戦争は、第二次世界大戦後の国際秩序の根幹を大きく動揺させて、今後の世界政治を変質させる巨大なインパクトを持つ

ものとなる。国際社会は歴史的な転換点にあり、我々が奉じてきた自由で開かれた安定的な国際秩序は今、重大な危機にさらされている。

リベラルな国際秩序とは、第二次世界大戦を契機に米国を中心とした開放的で制度化された協調的な国際秩序であり、大西洋憲章、連合国宣言、国連憲章、北大西洋条約、国際人権規約、ヘルシンキ最終議定書等の国際的な規範を土台としている。国際秩序を維持するためには共通の利益と価値を持つ国家集団が共通の規則体系に拘束されていることが重要であるが、現在の国際秩序の動揺は、世界の分裂と対立で共通の価値が大きく崩れ、幾つかの大国が共通の規則体系に拘束されず自由に行動するようになったことが大きな原因である。また、リベラルな国際秩序の重要な要素として①経済的な開放性、②政治的な互惠性、③多国間の管理が挙げられるが、今のロシア、あるいはトランプ政権でロシアに歩み寄っている米国が、この三つの要素に対して大きな挑戦となっている。

国際秩序は時代や国際環境の変化に応じて変容していく。例えば、近年、非欧米の新興国の台頭、グローバル・サウス諸国の影響力拡大により、欧米が制度や規範づくりを独占することはもはやできない。また、今の世界は、各国が自国の国益を最優先する中で、国際社会を結束した一つの共同体として見る連帯主義的な理念が大きく後退し、リベラルな国際秩序の衰退につながっている。

リベラルな国際秩序は、現在、二つの方面から大きな挑戦を受けている。一つ目は外部からの挑戦である。中国やロシアといった権威主義的な大国が影響力を拡大し、グローバル・サウス諸国が一定程度それらに足並みをそろえることで、リベラルな国際秩序を守る意思を持つ国が国際社会の中でマイノリティとなっている。ウクライナ戦争が始まった直後の国連総会決議では140程度の国々がロシアの侵略を非難したが、今やその数が三分の二ほどに減っている。二つ目はそれぞれの国の内部からの挑戦である。米国ではリベラルな国際秩序に嫌悪感を示すトランプ大統領が誕生したように、それぞれの国の内部からリベラルな国際秩序を大きく動揺させる衝動が噴出している。

また、国際政治学におけるリアリズムの観点からの「リベラルな国際秩序」批判として、世界はリベラリズムではなくナショナリズムやリアリズムによって動

いているという指摘や、冷戦時代の平和もリベラルな国際秩序が守ったのではなく、米ソの核兵器を中心とした勢力均衡によってつくられたとの指摘がある。また、中国やロシアは大国としての地位と威信を確保するため、地域的な勢力圏を確立するという具体的な目標を追求しており、そのために軍事的な手段を用いるのは必然であるとの指摘もなされている。

いずれにせよ、かつてのような国際社会の連帯主義が弱まって各国が自己中心的な行動を起こすようになり、欧米の価値観が中心であった世界が崩れつつある中で、これまでのリベラルな国際秩序をより普遍的なものへと改革していくことは不可避である。その際、私たちがいかにグローバル・サウス諸国と連携し、その主張に耳を傾けるかが鍵となる。

2015年の安倍談話に示されたように、戦前の日本が国際秩序への挑戦者として行動したのに対して、戦後の日本はリベラルな価値を擁護する立場に立ち、平和国家としての道のりを歩んできた。そうした考え方はその翌年に発表された「自由で開かれたインド太平洋」（F O I P）構想に結実し、この構想は岸田政権の下で更に深化し、多様性・包摂性・開放性が重要な鍵となった。本調査会では包摂的平和（Inclusive Peace）を重要なテーマとしているが、今日の日本外交においても、かつてのような一体性が崩れている中で「多様性」を尊重する一方、全ての国を取り込むという「包摂性」、それぞれの国が閉鎖的にならないように維持していく「開放性」という考え方が重要な精神となっている。

近年、中国やロシア、さらにはトランプ政権下の米国も、大国主義的でパワーポリティクスに基づいた国際秩序を推進しようとしている中で、リベラルな国際秩序の擁護者としての日本の役割はかつてないほど高まっている。現在の石破政権でも引き続きこの多様性・包摂性・開放性を基礎とした国際秩序構想を推進しており、日本はこの方向性を堅持するべきである。

相良祥之参考人（公益財団法人国際文化会館地経学研究所主任研究員）

第2期トランプ政権は、自国を優先して対外関与を縮小し、外交・安全保障よりも国内政治を重視する「アメリカ・ファースト」の孤立主義と、多国間・複数

国間で議論するよりも二国間での取引を重視し、自らに有利なディールができれば手のひら返しもうとわない「トランプ・ファースト」の機会主義を特徴としている。最大の安全保障上の挑戦として、バイデン政権は中国を挙げていたが、トランプ政権は不法移民と薬物の違法流通対策を挙げており、アメリカ大陸により一層の注意が払われている。また、同政権はアフリカや南アジア、東南アジアへの関心もそれほど高くなく、それらの地域における米国の支援に懐疑的である。

このように、戦後米国が果たしてきたリーダーシップには現在、危機が感じられ、このことにより国際社会に「空白地帯」が生じつつあると言える。具体的な事例として、トランプ政権は世界保健機関（WHO）と国連人権理事会から離脱する方針を掲げ、資金拠出の停止と米国政府職員の引揚げを求めている。これは国際保健や人権をめぐる国連の議場から米国のリーダーシップが失われることを意味する。また、トランプ大統領は就任初日に対外援助を90日間停止し、その内容を見直す大統領令に署名した。これにより二国間ODAで中心的な役割を果たしている米国国際開発庁（USAID）の活動のほとんどが停止され、開発援助における米国の貢献が突然止まり、空白地帯が生じている。

トランプ政権の保護主義と関税引上げに着目し、1930年代に見られた排他的な経済ブロック化を懸念する議論があるが、現在の国際社会はこれと異なり、1990年代以降に急速に進展した経済や金融、情報、ITのグローバル化を前提とした大国間競争を特徴としている。その中では、グローバルな政治・経済・社会を土台としながらも、戦略的に重要な領域においては、世界に分散していた財、資本、情報、人を集約化し、高い壁で取り囲む「飛び地化」の動きが進展している。

国際社会に空白が生じると、そこで「飛び地」を形成しようとする国も出てくる。中国は、多国間主義に生じた空白を見逃さず、積極的な外交を展開している。安保理の多国間主義をめぐる会合で、議長国である中国は、より公正で公平なグローバルガバナンスを構築するための努力を加速させる必要があると世界に発信している。同国は今や第2位のPKO予算拠出国であり、PKOへの軍や警察の人員の派遣数は第8位の規模である。また、国連への財政拠出や人員展開によりグローバルガバナンスにおいてリーダーシップをとろうと、硬軟織り交ぜた対応

をしているとともに、欧米主導の「リベラルな国際秩序」に対抗する国際秩序観として「人類運命共同体」という概念を掲げており、その背景には、欧米主導で形成されてきた多国間主義を中国流に上書きしようとの思わくが見られる。

ロシアによるウクライナ侵略に対して、2022年3月の国連総会では、侵略を非難し、ロシアの即時撤退を求める決議が賛成141という圧倒的多数で採択された。しかし、2025年2月24日の国連総会では、米国はロシアの侵略には言及せずに紛争の早期終結を要請する簡素な決議案を提出した。欧州、日本、ウクライナなどが提出した非難決議案は採択されたものの、グローバル・サウスの国々も棄権に回った結果、賛成は大幅に減少し93票にとどまった。ここでも、リーダーシップを発揮してきた米国が大きく方針転換したことで、空白地帯が生じている。

こうした状況下で日本が行うべき取組として5点申し述べる。第一に、日本が世界に提唱してきた人間の安全保障について、人間の尊厳と併せて国際社会に訴えていくことが大事である。第二に、国際保健の空白を埋める資金動員である。米国によるWHOやUSAIDなどを通じた開発援助の停止により、途上国や新興国では落胆と絶望が広がっており、国際機関への支援を今こそ強化すべきである。第三に、日本が強みを持ち、BRICSも重要性を指摘するユニバーサル・ヘルス・カバレッジ達成に向け、欧州やWHOなどとともにリーダーシップを発揮し続けることが極めて重要である。第四に、医療品・治療薬・ワクチンの社会実装と流通である。第五に、健康安全保障をめぐるインテリジェンス・サイクルと初動の確立について、感染症や病原体の監視体制が重要となる。合成生物学や生成AIが急速に発展する中、生物兵器の脅威が質、量共に増幅するおそれもあり、それらの脅威を把握し、事態認定し、即応していく必要がある。

国際社会に空白が生じる中、多国間枠組みを通じて地球規模課題を解決すべく、米国のリーダーシップをできるだけ引き戻すこと、そして日本国民の命と健康を守り抜くことが、日本の守るべき国益である。

市原麻衣子参考人（一橋大学大学院法学研究科教授）

トランプ政権の発足以降、それが与える民主主義に対するダメージが報道され

ているが、民主主義に対するダメージというものはそれ以前からかなり深刻なものとなっていた。2000年代以降、国際社会では民主化の動きが弱体化する一方、権威主義化の動きが加速してきた。西欧民主主義国においても民主主義の制度と規範が弱体化し、民主主義への信頼が弱まっている。

そうした動きの根底には、世界的なポピュリズムの波が流れているが、その前提条件として、国民の間に存在している不満とSNSに対する中毒症状がフィルターを通さない声の表出となることが挙げられる。特に、経済格差などから不満を抱える人々は、その現実逃避願望がSNSの関心経済モデルと合わさったときに、偽情報や極端な感情を惹起させる情報に飛び付く傾向がある。そして、ポピュリズムの波の中でマイノリティがスケープゴートになり、その権利が侵害される傾向が強まっている。

こうしたポピュリズムの底流に流れる動きに加え、ここ数年で見られるようになった言説上の問題として2点指摘したい。第一に、非自由主義的民主主義国や権威主義国が、選挙、人権、法の支配、民主主義などの自由主義規範を恣意的に利用する傾向が強まっている。例えば、選挙自体が不正選挙であったり、野党を解党した状態あるいはメディアが抑圧されて政府批判ができない状態での選挙であったりした場合でも、選挙で選ばれた指導者であるとして正当化を図っていることがその典型である。また、中国は、民主主義国を名のる西側諸国は真に民主的ではないというナラティブを形成し、中国にとっては社会の発展こそが人権であり、国家の安全を重視してこうした発展を保護している中国に対し、他国は内政干渉すべきではないと主張している。第二に、民主主義国の中に自由主義規範の恣意的な利用が見られる。例えば、プラットフォーム規制を「言論の自由に対する抑圧」とする批判は、事実に基づいた自由な言論空間を守るための規制を攻撃することであり、民主主義を偽善的な概念と印象を付ける効果がある。

これに加えて、民主主義諸国による民主主義言説の安全保障利用の問題もある。民主主義は、規範、制度、イデオロギーという三つの側面から構成されているが、ロシアによるウクライナ侵略を受けて「権威主義国から民主主義国を守る」という言説が形成され、イデオロギーの側面としての民主主義が戦争の文脈で前面に

出てきてしまった。実際にはロシアのウクライナ侵略は国家主権と生存への侵害であったが、民主主義諸国側は「民主主義が危機にさらされている」とのフレームワークを設定してきた。これは民主主義国側が民主主義の旗の下で結集するために重要な役目を果たしてきたが、グローバル・サウスの非自由主義的な民主主義国や権威主義国にとっては、国際社会から踏み絵を踏まされ、非常に難しい状況を形成するものとなった。さらに、米国がイスラエルを支援するため、イスラエルが人間の命に最も高い価値を置く民主主義国であるから防衛するのだという言説を用いている一方、同国がガザを攻撃していることが、グローバル・サウスにとっては民主主義を理解する上で居心地の悪い思いをさせるものとなっている。中国はこうした状況を利用し、グローバル・サウス向けに「G 7は国連憲章には触れず、代わりに民主主義を強調しているが、これは西側諸国のイデオロギーと価値観に基づいて線を引き、地域対立をエスカレートさせる可能性がある」との言説を行っている。

民主主義をめぐる言説が、権威主義国家側と民主主義国家側の双方から弱体化させられている現状を踏まえ、次の3点が重要な対応策として挙げられる。第一に、カウンターナラティブの国際的な醸成が必要である。特に、米国内で現政権に付度する動きが強化されてきたことに鑑み、民間アクターを前面に出した欧州と日本の協調が重要である。第二に、民主主義を国家間対立の文脈で語ることをやめて、制度と価値の文脈で語る必要がある。戦争同意の旗印としては「主権」や「国家の生存」を使うということが重要である。第三に、日本は民主主義・自由・人権・法の支配を守る制度と、この規範を擁護する取組への支援を拡大できるのではないか。例えば、草の根無償支援の対象を政治的なNGOにも拡大することや、民主活動家に対する支援、民主主義の規範を強化する言説を形成する議員連盟の設立などが考えられる。

（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。

(ウクライナ戦争と国際秩序)

○停戦合意という名の降伏がウクライナに強いられる場合のリベラルな国際秩序への影響について伺う。

●今まで我々は国連安保理常任理事国の善意に基づいて平和と安定を維持してきたが、常任理事国自らが軍事力で領土を膨張させるという第二次世界大戦後初めての状況の中で、これからの日本は、自分たちの国や安全を自分たちの力で守る自助に備えると同時に、日本が率先して国際社会の多数の国々と共に国連を基礎とするシステムを擁護するという二つの戦略を進める必要がある。大国が一方的な都合によって現状変更し、領土を膨張させることに対して国際的な正当性を持たせない外交努力が必要である。

○ウクライナでの戦争の解決に当たり、国連憲章、国際法、国連総会決議に基づく公正な和平を実現することの重要性について伺う。

●ウクライナ戦争は二国間の問題ではなく、戦後の国際秩序の根幹を大きく崩壊させかねない問題であり、国際社会は力による現状変更と領土拡大を認めてはならない。国連の中で何が正しいか分からない状況となっている中で、多くの国々が、平和国家として国際法に基づき行動してきた日本の行動を見ており、日本は、欧州の国々と連携しながら、国際社会における法の支配を今後も擁護するための積極的な役割を果たしていくことが重要である。

●国連総会決議の要請は重要だが、本来必要なのは和平交渉である。和平交渉では、停戦ラインの設定、ロシアが国家として認めているドネツクやルハンスクの扱い、ウクライナの中立とNATO・EU加盟の問題、統治体制、捕虜の解放、制裁等を全てパッケージで交渉していくことになるため、非常に緻密な交渉が必要になる。フィリピンや南スーダン等での平和構築の経験を持つ日本として、復興で貢献できることを国際社会に示していくことは一案である。

●ウクライナの主権を侵害された形での停戦の実現は、国際秩序の維持を難しくすることから、日本の役割として、水面下で米国等と交渉することが重要であ

る。その際、トランプ大統領へ影響を与える観点から議会関係者に働きかけることと、面目を潰すことなく妥協させる道を探すことが必要である。それに加え、既に日本国内で見られるようなウクライナの主権の重要性を前面に出した言説を国際社会に示していくことも必要である。

○中露が考える国際秩序の在り方とそこでの包摂的平和の実現の可能性を伺う。

●中露は、米国によって価値や利益を押し付けられない多極的な世界を求めてきた。また、中露は国家主権を重視し、チェチェンやウイグル、台湾といった国内問題に口を出すべきではないとの主張をしてきたが、ウクライナ東部4州への侵攻はこの主張と矛盾するものであり、ロジックが破綻している。他方で、欧米が自らの価値観を押し付けているという中露のロジックが、中東、イスラム諸国、アジア、アフリカで一定程度浸透している。これに対して、欧米ではない日本がアジアの一員として間に入り、欧米のロジックが普遍的な利益や価値を体現しているという形に転換を図っていく上で重要な役割を担っている。

○国際秩序という観点からの韓国による竹島の不法占拠問題の捉え方を伺う。

●各国でナショナリズムやポピュリズムが強まり、自国の利益に敏感となる中で、領土問題をめぐる激しい対立や衝突が起きやすい時代となったことを認識する必要がある。そうした中で、領土に関する認識を修正しようとする外国からの情報戦や心理戦に対して、領土や主権について国民を啓もうする取組を続けつつ、日本がどれだけ時間がかかっても主張を曲げず、かつ平和的な手段で紛争を解決するという姿勢を模範として示すことで、日本への信頼が高まると考える。

（包摂的平和の実現に向けた多国間枠組みの在り方）

○包摂的平和の実現に向けて重要と考えられる多国間枠組みの活用の在り方及びそこでの日本の役割について伺う。

●一層不透明さを増し、様々な要因が複合的に結び付く今日の世界に合わせて、

日本外交を重層的・多角的に展開する必要がある、日米同盟、有志国連携、多国間協力の三つの層を有機的に結び付けることが課題となる。その中で、仮に米国が国連を軽視し、中露が日本とは大きく異なるイデオロギー・価値観・利益を持つとしても、国連は様々な側面で重要な役割を担っており、国際社会の平和と安全のために努力するという国連憲章の精神を引き続き擁護する方向へ日本がけん引していくことが重要である。

- 包摂的平和のための多国間枠組みとして、国連を再活性化すべきである。そのためにはグローバル・サウスから米国を含む幅広い国々を糾合する理念が必要であり、日本が提唱してきた、あらゆる人々の保護と能力強化の推進を内容とする人間の安全保障を広げ、その際、人間の尊厳に光を当てることは、一つの有効な方向性ではないか。

○米国の否定的姿勢により加速することが懸念される国際機関における中国の影響力の増大への対応について伺う。

- 中国に居られないため国際機関で働く中国人も多数おり、国際機関の幹部が中国人だと中国流になるというシンプルな話ではないので、行政機関として緻密なアプローチをとる必要がある。

○力による平和ではなく、国連憲章等に基づく公正で包摂的な平和の実現に向けて国際社会が連帯して取り組むことの重要性について伺う。

- 国際社会の連帯の重要性は今まで以上に高まっており、二つの領域に分けて連帯を形成していく必要がある。一つはG 7を中心とした連帯の形成である。国際社会の中での意思決定の中心的なプラットフォームとしての役割を近年大きくしてきたG 7において、日本がイニシアティブをとっていくことが必要である。もう一つは国連による連帯の形成である。民主主義以外の国々への働きかけの機会を維持していく点で、国連での動きも今後重要となる。

（第2期トランプ政権と自国第一主義）

○包摂的平和の文脈におけるトランプ政権のリスクとベネフィットの評価を伺う。

- まず、トランプ大統領を生み出した米国内の巨大な変化は無視してはいけない。
その上で、第1次政権の時は、外交・安全保障のプロフェッショナルに囲まれ、大統領のイニシアティブが米国の国益や国際社会にとって好ましくない場合には軌道修正されていた。しかし、今のトランプ政権では大統領に忠誠心を持つ人物だけを周囲に集めたことによって、この修正機能が働かず、大統領が誤った判断を下した際にそのまま進んでしまうリスクが大きくなっている。
- 第2期トランプ政権の孤立主義と機会主義という特徴を踏まえると、我が国にとっては米国産LNGの輸入増加といった可能性はあるものの、トータルとしては非常にリスクが大きい。米国には、包摂的平和の観点から、偉大で尊敬される国になるためにはどのような振る舞いをすべきかを考えてほしい、外交の中で日本からもそうした問いかけをしていくべきである。
- どこまで継続するか分からないが、現在の動きをベースに考えると、リスクとしては、人権、法の支配、自由といった規範がスケープゴートにされ、国際的に同様の動きが起き、日本においても排外主義的な動きが加速する懸念がある。一方、ベネフィットとしては、覇権国としての動きをやめようとする一連の政策は、米国一国にリードされてきた国際秩序から主体が多様化した国際秩序に転換していくということに気付かせ、日本や欧州が国際秩序を守るために何をすべきか考えて動いていく機会になっている。

○米国には他国から領土を購入した歴史もある中で、グリーンランドやパナマ運河に関するトランプ氏の主張についての評価を伺う。

- トランプ氏の主張は、特に欧州から領土拡張主義と批判されている。また、他国に金銭での領土の売買を持ちかけることは主権を尊重する現在の国際法体系の中で極めてイレギュラーなことであり、正当化の難しい要求である。

○米国によるパリ協定からの離脱が気候変動対策に及ぼす影響を伺う。

●気候変動問題の解決には、中国の協力が不可欠であり、米国もカーボンニュートラルの実現に向け、着実に取り組む必要がある。日本も、国際的な枠組みの中でLNG、太陽光発電、水素エネルギーなどの代替エネルギーの活用や、更なる技術革新を進めることが求められている。日本の貢献方策を具体的に検討し、欧米と連携し推進していくことが非常に重要になると考える。

○日本でトランプ政権における政府効率化省（DOGE）のような大胆な改革を行うにはリスクが伴うことを国民に伝える方策について伺う。

●DOGEの前例として、アルゼンチンが同様の方法でインフレ率を改善したことはあるものの、USAIDの職員98%削減のような措置は政府機能に大きなひずみを生じるので、そうした負の側面がもたらす影響には警戒すべきである。

○自国第一主義を克服するために必要な取組について伺う。

●自国中心主義の広まりは、1980年代以降の新自由主義とグローバル化がもたらした社会の様々な不平等、格差といった巨大なひずみに国家が対応できていないことに起因している。それらは本来、国際協力を通じて解決すべきだが、自国中心主義が協力を難しくするという悪循環が生じている。富が一部に偏在する現状の変革を求める声に対応する必要がある、包摂的平和の考え方は、新自由主義やグローバル化に取り残された人々へ恩恵をもたらす、問題を解決するためのヒントとなる。

（民主主義とポピュリズム）

○国家間対立の文脈において民主主義ではなく国家の主権などの普遍的価値の侵害という事実に焦点を当てるアプローチは権威主義国に適用可能か、また台湾有事でも説得力を持ち得るのか伺う。

●政治的な価値の違いを前面に出した言説の形成は、非民主主義の国々を我々と連携しにくい立場に追いやる。台湾有事に関しては、政治体制を共有する日米韓台の間で理念的な連携を起こしやすい一方、権威主義国や自由がかなり侵害

されている民主主義国との連携も必要であり、これらの国々にとっては、民主主義の文脈ではなく主権の文脈で語るのが効果的である。

○国際的な関与や貢献の重要性について日本国民の理解を深めるために、どのような言説が必要か伺う。

●日本は米国と比較して大きな政府を志向する社会であり、福祉重視が基底にあるため、経済的な不平等が表出しにくいものの、そうした不平等が拡大してきたことに間違いはなく、これを克服していかなければならない。これに関しては、オンライン空間を超えた対面での対話の加速と、ナラティブの面で相互理解の例を拡散していくといった小さな具体例の積み重ねが必要である。

○SNSがポピュリズムの源となり民主主義を根底から覆す可能性がある中で、力で抑える権威主義国が優位性を持ち得ることへの評価について伺う。

●SNS上の言説を完全には規制しないことが重要であり、例えば、権威主義国において、抑圧された人々が真の情報を流す際、匿名性をある程度担保した上で情報が流せる空間は必要である。他方で、偽情報が拡散し、人々がエコーチェンバーの中で問題のある言説に取り込まれていく現状に対処するため、ファクトチェックやリテラシー教育に加えて、一人一人がカウンターナラティブを作っていくことが必要である。

○ポピュリズムの台頭が国家に及ぼす影響について伺う。

●ポピュリズムの台頭は、社会や国家を弱体化させる可能性が強い。ポピュリズムは、一時的には選挙で多数派形成をする上で有用だが、分断を生み、相互の不信感を強化することになるため、対人関係の強化や格差是正により克服する必要がある。

○立法府には国民の声を聞くポピュリズム的なところがある中で、ポピュリズムではない状態で選挙制度を維持していくための方策について伺う。

- ポピュリズムの波が国際的に強くなっており、これを完全に覆すことは難しい。ただ、日本社会は大きな政府志向や慣性を重視することによりポピュリズムのネガティブな影響が出にくいため、他国がポピュリズムの波にのまれているときでも日本がしっかりと政治を維持していることに光を当てるべきである。

○権威主義国が経済的発展をもたらすか否かの評価を伺う。

- 学術的な分析での評価は分かれるところだが、権威主義国は、自国政府の正当性を主張するために、経済発展が自らの政治体制によってもたらされたとする言説を用いる傾向が強い。

（包摂的平和の実現に向けて日本が果たすべき役割）

○これまでロシア側に対するアプローチが少なかったと思われる日本が、ウクライナ戦争の停戦に向けて果たし得る役割について伺う。

- 日本は、欧米とは異なりウクライナに攻撃的な兵器を提供していないので、G7の中で最もロシアにアプローチしやすい位置にあるものの、厳しい経済制裁を行っており、志を持つことは必要としても、ロシア側は対話の意欲を大幅に失っていることから容易ではない。また、積極的に戦地に行って兵力を展開することができない日本にとって、米国のようなやり方で和平に貢献することは容易ではないので、日本は、戦後復興等では民生的な役割を中心に貢献すべきである。

○国連が直面する限界にどう対処し、その中で日本がどのようなマルチ外交を展開すべきか、グローバル・サウスへの協力に関してT I C A Dでリーダーシップを発揮することもできると思うが、見解を伺う。

- 国連の限界は、政治の場において決定ができない点に起因する。それゆえ、今回の総会で、日本が欧州やウクライナとともにロシアの侵略を非難する決議案を提出し、ウクライナ支援を明確に打ち出したことは、非常に重要であった。また、行政機関としての国連では、T I C A Dなどにおいて、グローバルヘル

スを身近に考えられるように、日本企業の貢献や日本の国益とのつながりを訴えていくことが重要である。

○敗戦の痛みを知った日本こそが世界平和に貢献できることから、国連安保理の常任理事国入りを目指すべきと思うが、可能性とその道のりについて伺う。

●国際社会が結束しなければ安保理の拡大や改革は困難であることを踏まえると、短期的・中期的には、日本が常任理事国となることは難しい。一方、世界が混乱し、大国が軍事力を用いて利己的な行動をとる今日、戦後80年間の取組への評価として国際社会における日本への信頼はかつてなく高まっている。これは大きな資産であり、常任理事国入りを長期的に目指すと同時に、この資産の活用方法を考えていくことが必要である。

○国連の中で日本の発言力を高めていくことは国益にもつながると考えるが、そのために必要な対応について伺う。

●国連職員として勤務したスーダンでは、日本政府が人間の安全保障というビジョンを掲げながら、保健、水、衛生の支援に加え、きめ細やかな職業訓練も行い、感謝されていた。ニューヨークの国連本部で勤務した際に、そうした日本ならではの貢献を説明することは効果的だったので、日本の貢献を蓄積し、国際社会に継続して訴えることが、非常に有効なアプローチである。

○経済的相互依存関係を構築する上での日本の役割について伺う。

●経済的な相互依存が戦争を防ぐという考え方は、現在も有効であると考えられる。他方で、近年、相手国を自国の鉱物資源等の経済的な物資に依存させてそれを利用する「経済の武器化」という現象が生じている。経済的な相互依存によって平和を維持する思想を持ちつつ、経済の武器化に対して、経済安全保障推進法のような防衛的な取組を進めていくことが重要である。

○日本が経済的なパワーを失ってきている中で国際社会に影響力を及ぼしていく

方策を伺う。

- 従来、日本は経済大国としてODAを中心とする支援を行ってきたが、GDP比では十分な水準ではなく、さらにUSAIDの廃止で生じる空白を埋める必要もある。しかし、人口減少と経済成長の鈍化を考えるとODAの額でアピールすることは難しい。その中で、日本は、お金以外でも、途上国における法整備を支援するといった様々な形で十分に貢献できる。また、今後日本同様に人口が減少し、経済成長が鈍化していく多くのアジア諸国では、日本の社会保障制度に関心を持たれており、日本の経験から貢献することもできるのではないか。

○自由を守るために日本が主体性を発揮してとるべき具体的な行動を伺う。

- 日本は今まで国際社会で追随型的外交をしてきたところがあり、例えば草の根無償資金協力でも政治的なNGOには支援しないなど、政治的影響に関して自らを縛ってきたが、それをやめるべきである。また、ミャンマーの内戦でも、日本は国軍との対話を重視する傾向があるが、民主派・少数民族ともしっかりパイプを持ち、両者の間で交渉していく必要がある。そのように国際秩序の維持に必要な規範が何かを日本自身が意識して行動することが必要である。

○日本のODAは保健分野に対する資金の量・割合が低いとの指摘についての見解を伺う。

- 要請主義に基づく日本のODAでは、相手国のニーズと日本の得意な領域をマッチさせて拠出するので、一概に目指すべき拠出の割合を決めるのは難しい。ただ、現下のWHOやUSAIDをめぐる動きを見ると、国際保健分野における空白地帯は大きいため、このタイミングで、日本が強みを発揮できる分野で最大限の貢献をしていくことが望ましい。

○命を救う援助の活動と命を奪うパワーが同時に存在する矛盾の中、命を救う活動の重要性の理解を深め、抑止する力としていくための方策について伺う。

- 国際社会では主権国家がそれぞれの常識や正義を持っている。また、スーダンやアフガニスタンといった紛争地では、戦闘当事者にとって家族等を失ったことへの復しゅうが彼らの「正義」になっているところがある。この残酷なリアリズムを踏まえた上で、子供たちに将来を見据えて希望を見せていくことが重要である。そのためには、日本が、フィリピン・ミンダナオにおいて、欧米諸国による和平調停に加え、JICAを通じた職業訓練等を実施し、希望のある未来に向けて銃を置かせる平和構築活動を行ったような取組を発展・継続させることが重要である。

4. 21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～（委員間の意見交換）（2025（令和7）年4月16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。

（国際秩序と日本外交）

○今日、国際社会が歴史の大きな転換点にあり、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が重大な危機にさらされている中、第二次世界大戦後、平和国家としての道のりを歩んできた我が国の、リベラルな国際秩序の擁護者としての役割は非常に重要なものとなっている。とりわけ、自由と法の支配を擁護するとともに、誰も排除しない、陣営づくりをしない、価値観を押し付けない、多様性、包摂性、開放性を尊重する「自由で開かれたインド太平洋」構想は、国際社会において共有され、今後の国際秩序における柱となり得る考え方であり、今後もこの考え方に基づいて日本外交を展開していくべきである。

○今後の日本外交の展開においては、日米同盟、有志国連携、多国間枠組みという三つの層を有機的に結び付け、それぞれの特徴や強みを生かしつつ、多角的・重層的な外交を展開していくアプローチが重要である。多国間枠組みについては、複数の枠組みを活用していくことが、特定の課題解決を図る上でも有用である。

○多国間枠組みである国連については、特に国際の平和と安全につき主要な責任を負う安保理が、ウクライナ戦争等において期待される役割を果たしていないなど、その機能不全が指摘されているが、国際社会における中心的なフォーラムであることに変わりはなく、包摂的平和を実現していくための枠組みとして再活性化を図っていくべきである。その際、日本外交の主要な柱である「人間の安全保障」は、人間を中心に据え、誰一人取り残さないという包摂性ゆえに、異なる価値観や利害を持つ国々を結集していく理念となり得る。

○国連憲章において紛争の平和的解決と武力行使禁止原則を基本原則として定め、経済的な開放性、政治的な互惠性、多国間管理などを柱としたリベラルな国際秩序が、ロシアのみならず米国からも挑戦を受け大きく動揺している。今後、むき出しの暴力そのものが衝突し、軍事大国が自身の主張や正義を中小国に押し付けるような時代に逆戻りしかねない危機的状況を迎えていることを認識した上で、これまで培われてきた国際政治の原則をいかに維持・強化していくかが問われている。

○現在のような不確実性の時代においては、法の支配や人間の安全保障といった考え方を外交の重要な柱として推進してきた日本の役割は一層高まっている。これまでの日本外交は、ともすれば米国一辺倒とも見られてきたが、米国が内向きになり、独善的な外交を押し進めようとする今こそ、日本は米国依存ではなく、価値観を同じくする欧州の国々との連携強化やグローバル・サウス諸国との関係深化を含めた全方位外交を展開していくべきである。ウクライナ戦争や中東情勢においても、戦後、様々な開発協力の知見を積み重ねてきた日本だからこそ果たせる貢献が重要な意味を持つ。

○核兵器禁止条約や対人地雷禁止条約などの成立経緯を踏まえ、軍縮・不拡散を始めとする包摂的平和の実現に向けた取組において、市民社会との連携・協力を含む多国間協力の枠組みを推進していくことが重要である。

○朝鮮半島の緊張、中国の軍事力拡大など、アジアにおける安全保障環境が厳しさを増す中で、抑止と対話を両輪とする現実的な平和主義に基づく取組の重要性が一層高まっている。そうした観点から、日本は、米国、中国、ロシアを含めた常設的な多国間の安全保障対話の枠組みとして、アジア版O S C Eの実現に向けた取組を進めていくべきである。具体的には、大使級の各国代表が定期的に会合を開き、情報交換を行う常設的な枠組みを設けることで、いざという

ときでも相手の真意を正確に把握しリスクを低減することにより、紛争の拡大を予防する仕組みである。アジア版ＯＳＣＥの取組から始め、信頼醸成を制度化していくことは、アジア、ひいては国際社会全体の包摂的平和の実現に資するものであり、これらの取組を一步ずつ進めていくことが重要である。

○国連憲章に明確に違反するウクライナ戦争は、第二次世界大戦後の国際秩序の根幹を大きく動揺させ、今後の世界政治を変質させる巨大なインパクトを持つとの参考人の指摘をしっかりと受け止めるべき。国際社会の連携に空白が生じている中、国際間の枠組みを通じた地球規模の課題への対応、多様性、包摂性、開放性を基礎とした国際秩序構想の推進など、日本のリベラルな国際秩序の擁護者としての役割は、かつてないほど高まっている。こうした認識の下、日本政府には、包摂的な平和の実現に向け積極的に取り組むことを求める。

○ロシアによるウクライナ侵略とイスラエルによるガザ攻撃が激化する状況の下、世界的な連帯が力を発揮し、その中で、平和憲法を持つ日本が対話による外交で力を発揮することが重要である。

（核軍縮・不拡散）

○核軍縮・不拡散を取り巻く国際環境が一層厳しさを増しているが、そうした状況だからこそ、唯一の戦争被爆国である日本は、核兵器のない世界に向けた国際社会の取組を着実に進められるよう、粘り強くリードしていくべきである。

○我々は、核兵器を二度と使用してはならないという「核のタブー」が破られるおそれと、核兵器不拡散条約（ＮＰＴ）を始めとする多国間枠組みや米露間の核軍縮・軍備管理条約を基軸とする国際的な核軍縮・不拡散体制が崩壊するおそれという「二つの危機」に直面している。これらの危機を乗り越え、核軍縮・不拡散体制の実効性を高めていくには、過去の国際合意や共同声明に立ち返り、核保有国と非保有国間の共有認識を改めて確認し、核保有国の歩み寄りを促す

ことが重要である。そのため、2026年に開催される第11回NPT運用検討会議では、核保有国による「核の先制不使用」や、非保有国に対して核攻撃しないことを保証する「消極的安全保証」の強化を主な検討議題とするべきである。

○被爆者の方々の活動もあり、唯一の戦争被爆国である日本の行動や発言が国際社会で重く受け止められていることを認識し、日本は核兵器禁止条約にオブザーバー参加すべきである。2025年3月の同条約締約国会議には、これまでオブザーバー参加していたドイツなどが参加を見送り、欧州全体で核による抑止強化の議論が進んでいる。そうした中、日本がオブザーバー参加し、同条約に対する賛否が異なる国家間の議論を活性化して両者の橋渡しを担う意義・必要性はこれまで以上に高まっている。また、同条約が求める核兵器の実験・使用による被害者への援助と汚染地域の環境修復のための国際協力体制の構築については、条約の参加・不参加にかかわらず、知見を持つ日本こそが取組を主導していくべきである。

○2024年10月に日本原水爆被害者団体協議会がノーベル平和賞を受賞した背景には、ウクライナ戦争においてロシアが核兵器による威嚇ともとれる言動を繰り返したことにより再び想起された核使用の恐怖がある。こうした危機的状況であるからこそ、唯一の被爆国である日本は、核兵器禁止条約締約国会議にオブザーバー参加するなど、核兵器廃絶に向けた取組を一層進めていくべきである。

○核兵器用核分裂性物質生産禁止条約は、NPTなど国際的な核軍縮・不拡散体制の実効性を高める上でも有用であり、日本は、その早期交渉開始に向けた取組を進めるとともに、核兵器用分裂性物質の生産モラトリアムの普遍化や透明性の強化など、条約に基づかない非拘束的な措置の整備やその履行を促す取組も同時並行で進めていくべきである。

（A I の軍事利用）

○軍事分野におけるA Iの利用が現実的な課題として一般的な現象になっていることを重く受け止めることが重要である。A Iの軍事利用には民間人の付帯被害という人道上の問題も大きく、自律型致死兵器システムの規制等、日本政府としても、こうした問題に対し実態を踏まえた上で、今後の安全保障政策や各国との連携に対応していくべきである。

（日本の安全保障）

○日本の周囲には三つの核保有国が存在し、いずれも法の支配より力による秩序を追求する国家である。日本は非核三原則を掲げてきたが、世界最大の核保有国であり、我が国の同盟国でもある米国のアメリカ・ファーストの姿勢は、米国の核の傘に対する信頼性に一定の疑義をもたらしており、日本の平和や主権、国民の命を守り抜けるのか問われている。現実の国際政治では、核兵器が戦争を防ぐ手段として機能しており、国民的議論も喚起し、非核三原則の再評価、抑止力としての多角的自主防衛能力の確保に正面から向き合わなければならない。

○現実的な安全保障と理想としての人間の尊厳を守る努力、この両輪をもって外交、防衛に取り組むべきである。日本には、戦争を防ぐための抑止力と暴力からの被害者救済を切り離すことなく備え、責任を果たすことが求められる。

○2022年12月にいわゆる「安保三文書」が改定され、5年間で防衛費を43兆円に増額する方針が示された。その後3年が経過し、防衛費は拡大され、日本を戦場にしていく作業が着々と進んでいるにもかかわらず、国会ではそうした現実を実感できていない議論が行われている。これは安保三文書に対して審議がされてこなかったためであり、調査会で議論したような理念に日本が立ち返るには、この点をもう一度問い直さなければならない。

（ウクライナ戦争・中東情勢）

○ウクライナ戦争や中東情勢の今後の行方について、トランプ政権が公正中立な仲介者としてではなく、ロシア寄り、イスラエル寄りの立場から強引に解決を図ろうとすることがこの二つの紛争にどのような帰結をもたらすのか、注視していく必要がある。

○米国トランプ政権発足に伴い、ウクライナ戦争をめぐる環境は大きく変化した。が、力による現状変更は許さないとの強い理念とEUを始めとする国際社会との連携の下、日本も戦争終結に向けて取り組んでいくべきである。また、ウクライナ戦争を通じて日本とNATOの協力関係は深化しており、この協力関係を東アジアにおける安全保障・抑止力強化につなげていくことも重要である。

○ロシアの侵略行為は大国による国際法の軽視であり、国際法の役割への不信感を醸成している。日本としては、国際法規則の形成に積極的に参加し、国際社会におけるルールのもち直しに向け、リーダーシップを発揮し貢献していくべきである。

○ロシアによるウクライナ侵略をめぐり、時間の経過とともに、ロシアによる占領地域の拡大、軍事支援と引換えにした米国によるレアアースの確保への試みが行われている。本来はこうした紛争を防止しなければならない大国による領土や資源などの利益を得るための紛争の誘発や、災害支援を行った場合に対価を求めるような世界情勢となる可能性を大変懸念するとともに、国連がこうした動きに歯止めをかけられなかったことは残念であり、日本はこうした諸点をしっかり主張してほしい。

○ガザ情勢については、イスラエルとハマスの三段階の停戦合意が発効したもの、その後の延長に向けた協議が行き詰まり、直近ではガザ地区への攻撃が再

開されている。日本は国際社会と連携し、中東地域において日本の外交政策の根幹である法に基づく秩序の実現に向けて粘り強く、諦めることなく取り組んでいくべきである。

○侵略や攻撃に対し、国連憲章、国際法、国連決議に基づく公正な和平を実現するため、日本政府が国際社会と力を合わせてあらゆる努力を行うことが必要であり、それが求められている。

○ガザにおける人道危機や難民問題に見られるように、人間の安全保障という視点は極めて重要である。戦争や暴力の犠牲となるのは常に一般市民であり、日本は、中東支援においても、包摂的な平和の実現に向けての法の支配、人道支援、復興支援における具体的な貢献を果たすべきである。

（海洋に関する取組）

○日本や島嶼国を中心に深刻な影響をもたらす海面上昇については、島嶼国が領海基線の維持を可能とする海洋法の解釈を主張し、日本もその立場を支持している。グローバル・サウスの一角を占める島嶼国との協力・連携を通じた関係の深化にも資する観点から、日本は、そうした解釈を国際社会で広めていくための外交的な働きかけを行うとともに、国連総会決議を通じた解釈合意の採択など、国際社会における合意形成にも取り組んでいくことが有用である。

三 提言

本調査会は、3年間の調査を踏まえ「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」について、以下のとおり提言を行う。

1. 新たな国際秩序の在るべき姿とその構築に向けたアプローチ

（国際秩序をめぐる現状）

第二次世界大戦後、国際秩序は、国連憲章第2条第3項及び第4項において定められた紛争の平和的解決義務と武力行使禁止原則、そして経済的な開放性、政治的な互惠性、多国間での管理等を柱として築かれてきた。

冷戦終結後、自由、民主主義、法の支配等の価値や原則に基づく国際秩序が発展する中で、国際協調、経済のグローバル化と相互依存が進んできた。その一方で、中国の影響力の増大や、インドを始めとするグローバル・サウスと呼ばれる新興国・途上国の台頭など国際情勢に大きな変化が生じていることに加え、先進国を含む多くの国々の国内における経済格差の拡大とポピュリズムの台頭により、政治的・社会的な緊張や対立の顕在化も見られる。

そうした中、2022年2月以降のロシアによるウクライナ侵略は、第二次世界大戦後の国際秩序の在り方を根本から揺るがし、2023年10月以降のイスラエル・パレスチナ情勢の悪化、特にガザ地区における危機的な人道状況は、国際社会における対立を一層複雑なものとしている。さらに、2025年1月に発足した米国の第2期トランプ政権は、アメリカ・ファーストの名の下、米国の国益を前面に出した政策を押し進めており、国際社会に大きな波紋を広げている。

（新たな国際秩序の在るべき姿）

本調査会では、このような現状に対し、今日、国際社会が歴史の大きな転換点にあり、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序が重大な危機にさらされていると指摘されてきた。第二次世界大戦後、平和国家としての道りを歩んできた日本は、こうした国際秩序を擁護していく上で非常に重要な役割を果たし得る。とりわけ、日本が掲げている自由と法の支配を擁護し、誰も排除せず、陣営づく

りをせず、価値観を押しつけない多様性・包摂性・開放性を尊重するとの理念は、国際社会において共有され、今後の国際秩序において柱となり得るものであり、この理念に基づいて日本外交を展開し、包摂的平和の実現に向けた取組を進めていくべきである。

この取組を進める上では、自由、民主主義、法の支配等の価値や原則を共有する欧州との緊密な連携が重要であることはもとより、グローバル・サウス諸国の声に耳を傾け、関係を深化し、連携を図ることを通じて、自由と法の支配の擁護、多様性・包摂性・開放性の尊重に基づく国際秩序を普遍化していくべきである。

また、ウクライナ侵略における公正な停戦の実現や、国際秩序の維持・発展を図っていく上で、米国の及ぼす影響は依然として大きい。加えて、経済的相互依存が戦争を防ぐという考え方は今なお有効な面があり、米国を含めた強靱かつ複合的・構造的な経済的相互依存の構築が、包摂的平和の実現にとって重要な要素となる一方、同時に、経済が武器化されることに対して適切に対応していくことも求められる。そのため、日本として、米国の置かれた立場やその考え方を十分理解した上で、米国と粘り強く協議していくべきである。

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

（新たな国際秩序の構築に向けたアプローチ）

自由と法の支配の擁護、多様性・包摂性・開放性の尊重という理念を柱とする、新たな国際秩序の構築に向けた日本外交を展開していく上では、二国間協力、有志国連携、多国間枠組みという三つの層を有機的に結びつけ、それぞれの特徴や強みを生かしつつ、多角的・重層的な外交を展開していくアプローチが考えられる。さらに、多国間枠組みについては、複数の枠組みを活用していくことが、特定の課題解決を図る上でも有用と言える。

また、ウクライナ侵略が国際秩序の根幹を揺るがし、ガザ地区における深刻な人道危機を始めとする中東情勢が国際社会における対立を複雑化していることに

加え、アジアにおける安全保障環境も踏まえれば、抑止に偏ることなく、対話との両輪による現実的な平和主義に基づく取組の重要性も一層高まっている。そうした観点から、米国、中国、ロシアを含む常設的な多国間の安全保障対話の枠組みとして、アジア版O S C Eの創設、すなわち各国代表による定期的な会合を通じて情報交換を行い、いざというときでも相手の真意を正確に把握し、リスクを低減することで紛争を予防する仕組みを設けることが重要であり、その具体化に向けた取組を進めていくべきである。そうした取組を通じ、主要な大国を含む多国間での信頼醸成を制度化していくことは、アジアのみならず、国際社会全体の包摂的平和の実現に資するものであると考えられる。

さらに、多国間枠組みの中心である国連は、特に国際の平和と安全に主要な責任を負う安保理がウクライナ侵略等において期待される役割を果たしていないなど、本調査会でもその機能不全がしばしば指摘されたが、国際社会における中心的なフォーラムであることに変わりはなく、包摂的平和を実現していくための枠組みとして、再活性化を図っていくべきである。その際、日本外交の主要な柱である「人間の安全保障」は、人間を中心に据え、誰一人取り残さないという包摂性ゆえに、異なる価値観や利害を持つ国々を結集していく理念となり得るとの認識に基づき、取組を進めていくべきである。

2. 核軍縮・不拡散をめぐる対応

ウクライナ侵略では、ロシアが核兵器による威嚇ともとれる言動を繰り返し、核戦争への恐怖が再び想起されることとなった。こうした中、被爆者の方々による国内外における粘り強い運動や訴えなどを通じて培われてきた、核兵器の使用を事実上のタブーとみなす国際的な規範が脅かされているとともに、核兵器不拡散条約（N P T）を始めとする多国間枠組みや米露間の核軍縮・軍備管理条約を基軸とする国際的な核軍縮・不拡散体制も危機にひんしている。

このように核軍縮・不拡散を取り巻く国際環境が一層厳しさを増している状況であるからこそ、唯一の戦争被爆国である日本が、「核兵器のない世界」の実現に向けた国際社会の取組を一步ずつでも着実に進められるよう、主導していく必

要がある。そうした取組として、短期的には、核兵器不使用の継続に向けて、戦略対話を進め、危機管理や信頼醸成、透明性の向上を図るとともに、中期的には、核戦力の増強を続ける中国を、抑止とインセンティブを働かせることで核軍備管理の枠組みに取り込み、多極化等を織り込んだ核軍備管理の在り方を模索していくべきである。

とりわけ、NPTは国際的な核軍縮・不拡散体制の礎石であるが、過去2回の運用検討会議では合意文書の採択ができず求心力が弱まっている状況にある。NPT体制の重要性を再認識し、強化していくためには、核軍縮への取組など核兵器国側によるNPTへのコミットメントを強化する一方、潜在的な核保有国への手当てを行うとともに、NPTにとどまるメリットを途上国メンバーに示していく必要がある。そうした取組の一環として、2026年に開催される第11回NPT運用検討会議では、消極的安全保証の強化を、法的拘束力を持たせることも含め、検討議題として考えていくべきである。

また、核兵器の原料となる核分裂性物質の生産を禁止し、核兵器の量をこれ以上増やさないことを目的とする核兵器用核分裂性物質生産禁止条約（FMCT）は、NPTを始めとする国際的な核軍縮・不拡散体制の実効性を高める上で有用であり、日本は、その早期交渉開始に向けた取組を一層進めるべきである。さらに、同時並行で、生産モラトリアムの普遍化や透明性の強化に向けた取組、核兵器用核分裂性物質の生産施設の破棄や転換の奨励、その在庫に関する情報提供の要請などの非拘束的な措置の履行、その履行確保のための監視メカニズムの制度化といった取組も進めるべきである。

核兵器の非人道性という観点から、その保有や使用の法的禁止などを定めた核兵器禁止条約（TPNW）については、日本を含め、核兵器国やその同盟国等は参加しておらず、核兵器の安全保障上の役割や核軍縮に向けたアプローチなどをめぐり、同条約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。

本調査会でも、同条約締約国会議について、同条約は日米安保と両立せず、誤解や過剰な期待感を持たせることのないよう不参加の姿勢を貫くべきとの旨の指摘があった一方、国際社会の核廃絶に向けた取組の中で唯一の戦争被爆国である

日本の発言や行動が重く受け止められていること等を踏まえ、オブザーバーとして参加し、立場の異なる国々の橋渡しを担うべきとの旨の指摘も度々なされている。これらの指摘を踏まえつつ、日本が同条約にどのように関わっていくべきなのか、今後も引き続き検討を続けていくべきである。

また、T P N Wが定める被害者援助、環境修復及び国際援助については、同条約への参加・不参加にかかわらず、唯一の戦争被爆国としての経験、知見を有する日本は、その協力の在り方について検討するとともに、国際的な取組を主導していくことが望まれる。

3. 対人地雷禁止条約等をめぐる対応

通常兵器に係る軍縮・不拡散の国際的な枠組みの中でも、対人地雷の使用・貯蔵・生産等の全面的な禁止等を定めた対人地雷禁止条約と、クラスター弾の使用・開発・生産等の禁止等を定めたクラスター弾に関する条約は、いずれも人道上の観点から、許容できない被害をもたらす兵器に対処する人道的軍縮のアプローチに基づく多国間枠組みであり、それらの成立に当たって重要な役割を果たした市民社会等との協力・連携を特徴としている。その一方で、これらの条約については、ウクライナ侵略における対人地雷やクラスター弾の使用のほか、非国家主体による対人地雷使用など、普遍性や規制の在り方、実効性の確保等が課題となっている。

このうち、特に対人地雷禁止条約への取組については、日本がこれまで大きな成果を挙げてきた分野であり、日本は、2024年7月に①リスク回避教育・啓発支援、②地雷除去支援、③地雷被害者支援の三つの支援を柱とする「地雷対策支援に関する包括的パッケージ」を発表し、同年11月の第5回検討会議では、第22回締約国会議議長に就任するとともに、同期間中（2024年12月～2025年12月）における優先テーマとして、1）地雷対策における「国家の主体性」の強化及び「能力構築」支援、2）新興技術を活用した対人地雷対策の促進、3）地雷対策におけるW P S（女性・平和・安全保障）との連携、4）普遍化の4点を掲げることを発表している。

本調査会では、地雷除去や探査等の地雷対策と被害者支援のバランス、地域配分のバランスの見直しが必要との指摘も行われており、そうした点にも留意しつつ、日本は、上記の取組を進めていくべきである。

一方、対人地雷禁止条約の実効性を高めていく上では、同条約の普遍化を進めていくことが不可欠だが、ロシアによるウクライナ侵略等による安全保障上の懸念の高まりから、2025年3月にはポーランドとバルト三国が、同年4月にはフィンランドが、相次いで同条約から脱退する方針を表明した。また、クラスター弾に関する条約についても、それらの国々の中で唯一の加盟国であったリトアニアが、2025年3月に同条約を脱退した。

この背景には、本調査会においても指摘された、対人地雷禁止条約等の非対称性の問題がある。この指摘の中では、ウクライナ侵略において、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では、対人地雷の使用等についてウクライナのみが条約違反になるため、今後、加盟国が不利な立場を回避するために同条約を脱退する可能性が懸念されていた。直近の動きは、正にそうした懸念が現実になりつつあることを示しており、2025年12月に開催される第22回締約国会議では、同条約の普遍化と関連し、消極的安全保証の検討も含めた、この非対称性への対応を重点的に議論していくべきである。

4. AIの軍事利用、自律型致死兵器システム（LAWS）規制をめぐる対応 **（AIの軍事利用）**

近年、AI技術の急速な発展を背景に、AIの軍事利用に係る国際的な議論が活発化している。とりわけ、生成AIなどの開発の進展により、攻撃の意思決定支援システムとして多くの国々がAI活用を拡大することが予想されるほか、攻撃の意思決定前段階での標的探索、行動予測による標的の発見、一般的な意味での意思決定支援システムなど、AIの軍事利用の可能性は幅広く存在していることが本調査会でも指摘されている。

このように、軍事分野におけるAIの利用が一般的な現象となり、現実的な課題となる中、2024年7月、防衛省は、同省としては初めて、AI活用推進の羅針

盤となる「防衛省 A I 活用推進基本方針」を策定した。同基本方針では、A I の軍事利用に係る国際的なルール作りに関する議論について、人道上の視点と安全保障上の必要性を踏まえたバランスのとれた原則及び規範の策定を目指し、国際的な議論に積極的かつ建設的に貢献していく方針を掲げている。

本調査会の議論においては、A I の軍事利用に係る国際人道法上の課題として、民間人の付随的被害（付帯被害）の問題及び兵器の合法性審査の問題が指摘されている。

民間人の付随的被害の問題については、ジュネーブ諸条約第一追加議定書における区別性、均衡性、軍事的必要性、無差別の禁止などの原則の下で一定の付帯被害の発生は想定されている一方、被害の程度の判断は各国に委ねられていることから、実際の運用がそれらの原則を満たすか否かの解釈の幅が大きい点が指摘されている。

また、兵器の合法性審査の問題については、同追加議定書第36条が、新兵器の研究、開発、取得又は採用に際し、当該兵器の将来における使用が関係国際法に抵触することのないよう、「一定の場合又はすべての場合に禁止されているか否か」を事前に審査する義務を締約国に課している一方、評価の基準等は具体的に明示しておらず、A I 技術やその用途に係る審査の在り方を検討することが急務となっている点などが指摘されている。

これらの点に留意しつつ、日本は、国際人道法を含む国際法の遵守を確保する観点から A I の軍事利用に係る国際的なルール作りに関する議論を主導していくべきである。

（自律型致死兵器システム（L A W S）規制）

自律型致死兵器システム（L A W S）規制については、これまで特定通常兵器使用禁止制限条約（C C W）の枠組みの下で議論が行われてきているが、イスラエル軍によるガザ地区での A I の軍事利用が指摘される中で、改めて L A W S 規制に係る国際合意に向けた議論を活性化していく必要性が指摘されている。

本調査会では、L A W S 規制は軍事大国の法規制が目的であり、そのための法的受皿を準備することが最重要課題であることから、法規制レベルは低いとして

もまずはソフトローとしての合意形成から取り組み、ハードローへと議論を進めていくべきである旨、ハードローについても、CCW枠内で軍事大国が受入れ可能な人道法条約を作った上で、軍縮条約につなげていくことが必要である旨の指摘がなされている。

これらの指摘も踏まえつつ、日本は、実効性のあるLAW S規制を実現するため、LAW S規制に慎重な立場をとる当該技術を持つ国々を含む主要国の参加を得られるような形でルール作りを進めていくべきである。

5. 人道主義をめぐる対応

今日の国際社会では、国家間の対立や気候変動など様々な要因から、地域あるいは国内における武力紛争が数多く発生し、かつ長期化している。ロシアによるウクライナ侵略や、現在のガザ地区における人道危機を含め、そうした紛争下では、民間人の殺害や女性・児童に対する暴力を始めとする人道問題が生じるとともに、難民・避難民が発生し、2022年にはその数が初めて1億人を超えるなど、人間の安全保障を取り巻く状況は深刻なものとなっており、人道主義を実践・再構築し、人間の尊厳を確保していく必要性がかつてなく高まっている。

日本は、紛争及び人道危機への対応では、人道支援と開発協力に加え、平時から包摂的な社会を実現するための平和構築及び紛争再発防止が重要であるとの観点から、2023年6月に改定された開発協力大綱において、「人道・開発・平和の連携」（HDPネクサス）の考え方を明記し、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。また、それらの取組のうち、特に人道支援については、関連する国際機関やNGO等の活動が重要な役割を果たしている一方、それらの活動を担保し、人道危機の状況を改善又は予防していく上で不可欠な国際人道法の遵守の確保が課題となっている。

本調査会では、そうした人道支援活動に係る課題として、紛争下において国際人道法の保護下にある医療施設等が攻撃にさらされていることや、国際人道法の履行確保のために国際事実調査委員会の制度等があるものの、違反に対する対処

が極めて弱い弱であることなどが指摘されている。

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

6. 気候変動が安全保障に及ぼす影響をめぐる対応

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

そうした新たな安全保障上のリスクや課題への対応について、本調査会では、紛争の拡散、気候変動による緊急事態の加速化、不平等の拡大などの深い混乱に直面し、分極化している世界において、マルチラテラリズムが重要な役割を果たす旨、今後見込まれている多くの気候難民の発生を予防するための対策を講じる必要がある旨、北極海が航行可能となる場合に備え、安全保障の観点からも港湾や補給地等の確保に取り組んでいく必要がある旨などの指摘がなされている。

これらの指摘を踏まえ、日本は、HDPネクサスの考え方を共有し、これまでも協力を積み重ねてきた国連開発計画（UNDP）との連携を一層強化していくとともに、現在建造中の北極域研究船「みらいⅡ」を国際研究プラットフォーム

とする北極域での研究開発や持続可能な利活用の探求、海洋に関わる人材育成、北極政策における国際連携の推進などを進めるべきである。

また、気候変動による海面上昇への対応について、本調査会では、法的な対応として基線の固定説が急速に支持を集めている一方、管轄権行使に関する問題などもあることから、解釈論的な観点からは注意が必要である旨、法的解釈等の形成に関して日本としての解釈論を積極的に打ち出していくことが重要である旨、太平洋島嶼国等とともに会議を開催し、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などの指摘がなされている。

これらの指摘を踏まえ、日本は、グローバル・サウスの一角を占める太平洋島嶼国との協力・連携を通じた関係の深化にも資するとの観点から、領海基線の維持を可能とする解釈を国際社会で広めていくための外交的な働きかけを進めるとともに、国連総会決議を通じた解釈合意の採択など、国際社会における合意形成にも取り組んでいくべきである。

7. 国連改革をめぐる対応

国連（国際連合）は、世界のほぼ全ての国が加盟する最も普遍的な国際機関であり、紛争解決や平和構築、テロ対策、軍縮・不拡散といった国際平和に直接関わる分野のほか、貧困・開発、人権、難民問題、環境・気候変動、防災、保健を含む多様な分野の諸課題に取り組んでいる。その中で、安保理は、国際の平和及び安全の維持に主要な責任を負い、全加盟国に対して法的拘束力のある決定を行うことができる唯一の機関である。安保理は、5か国の常任理事国と10か国の非常任理事国で構成され、主要な大国の参加と一致した行動なしに集団安全保障の実効性が担保されないという国際連盟の教訓も踏まえ、いわゆる常任理事国による拒否権の仕組みが設けられている。

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

ライナ侵略に関して、累次の総会決議が採択されている。

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

本調査会では、日本にとって安保理の審議にできるだけ長く参加し、交渉に参加できることが重要であり、実現困難な常任理事国入りを目指し続けるのではなく、拒否権のない、再選可能で、長期間議席を保持し得る「準常任理事国」を新設する改革を追求すべき旨、拒否権の廃止は困難だが、常任理事国2か国が反対しなければ拒否権を行使できない制度の創設は取り組むに値する旨などの指摘がなされている。

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

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

日本は、そうした国際社会の現実の中において、複雑かつ深刻な戦争と平和の

諸課題に今後も正面から取り組み、それらを解決するための方策を模索し続けなくてはならない。そうした取組を進めていく上で、本提言のほか、本調査会における議論において示された、新たな国際秩序の在るべき姿やその構築に向けたアプローチ、核軍縮・不拡散を始めとする政策課題への対応などは、日本が今後の国際社会においていかなる役割を果たしていくべきかを考える上で道標の一つとなり得るものである。

戦後、平和国家としての道のりを歩んできた日本には、その歴史的経験を基に、この困難な時代であるがゆえに、国際社会の包摂的平和の実現を主導していくことが期待される。そこで直面する諸課題に対し、本提言が、日本が「解決力」を発揮するための一助になることを切に願うものである。

参考 主な活動経過

(1 年目)

国会回次及び年月日	調査会の主な活動等
第210回国会（臨） 令和4年10月3日 12月10日	・本会議において外交・安全保障に関する調査会設置 ・調査会長の選任（猪口邦子君（自民）） ・理事の選任 ・今期調査テーマの決定「21世紀の戦争と平和と解決力～新国際秩序構築～」
第211回国会（常） 令和5年2月8日 2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、戦争防止のための要件） (参考人) 同志社大学法学部教授 浅 田 正 彦 君 香川大学法学部客員教授・上智大学大学院講師 植 田 隆 子 君 元海上自衛隊自衛艦隊司令官 香 田 洋 二 君 ・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、軍縮・不拡散①（NPT・CTBT・FMCT・INF・新START））

(参考人)

内閣府原子力委員会委員長代理・元軍縮会議日本政府
代表部特命全権大使

佐 野 利 男 君

公益財団法人日本国際問題研究所軍縮・科学技術セン
ター所長

戸 崎 洋 史 君

長崎大学核兵器廃絶研究センター副センター長・教授

鈴 木 達治郎 君

2月22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、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））

(参考人)

青山学院大学名誉教授・神奈川大学特任教授

羽 場 久美子 君

国際人権NGOヒューマン・ライツ・ウォッチ日本代
表

土 井 香 苗 君

中央大学総合政策学部教授

目加田 説 子 君

4月12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、国連改革（安保理改革・専門機関の強靱化））

	(参考人) 東京大学名誉教授 北岡伸一君 公益財団法人国立京都国際会館理事長 明石康君 国際基督教大学特別招聘教授・元国際連合日本政府代表部特命全権大使・常駐代表 吉川元偉君
4月26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、持続的な防衛基盤整備の在り方） (参考人) 前内閣官房国家安全保障局国家安全保障参与・元マレーシア駐箚特命全権大使 宮川眞喜雄君 拓殖大学顧問 森本敏君 公益財団法人未来工学研究所研究参与 西山淳一君
5月17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7日	・調査報告書の決定及び議長への提出 ・本会議において報告を申し出ることの決定

(2 年目)

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、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） （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（UNDP）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	・調査報告書の決定及び議長への提出 ・本会議において報告を申し出ることの決定

(3 年目)

国会回次及び年月日	調査会の主な活動等
第214回国会（臨） 令和6年10月9日	・理事の補欠選任
第215回国会（特） 令和6年11月14日	・理事の辞任及び補欠選任
第216回国会（臨） 令和6年12月24日	・理事の補欠選任
第217回国会（常） 令和7年2月12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、中東情勢をめぐる現状と諸課題） (参考人) 防衛大学校名誉教授 立 山 良 司 君 拓殖大学教授 佐 藤 丙 午 君 立命館大学国際関係学部准教授 越 智 萌 君
2月19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、ウクライナ戦争をめぐる現状と諸課題） (参考人) 防衛大学校人文社会科学群教授 広 瀬 佳 一 君

	東京大学先端科学技術研究センター准教授 小 泉 悠 君 早稲田大学法学学術院教授 酒 井 啓 亘 君
2 月 26 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、包摂的平和（Inclusive Peace）の実現に向けた課題と方策） （参考人） 慶應義塾大学法学部教授 細 谷 雄 一 君 公益財団法人国際文化会館地経学研究所主任研究員 相 良 祥 之 君 一橋大学大学院法学研究科教授 市 原 麻衣子 君
4 月 16 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 4 日	・調査報告書の決定及び議長への提出 ・本会議において報告を申し出ることの決定

