

第1章 総論：グローバル・コモンズにおける安全保障ガバナンスのあり方と日米同盟の課題 —サイバー空間、宇宙、北極海を中心として—

星野 俊也

はじめに

「グローバル・コモンズ (global commons)」と呼ばれる地球社会の公共領域がいま、主要国を中心とする多様な主体の権力と利益が錯綜する新たな国際安全保障のステージとしてかつてないほどに大きな注目を集めるようになってきている。

「コモンズ (commons)」とは、本来、所有者を特定することができず、それがゆえに不特定多数の主体の自由なアクセスが可能な「共有地」を意味する。コモンズの本風景は、かつて米国の生態学者ギャレット・ハーディンが『サイエンス』誌に寄稿した論文「コモンズの悲劇」で紹介したように、農民だれもが自由に使える放牧地である¹。そして、ハーディンは、農民たちが家畜の放牧を通じて自らの利得を最大化しようとする合理的な選択の結果、全体としてのコモンズの荒廃という悲劇が生じるというパラドックスを論じている。

21世紀の世界でグローバル・コモンズを論じる我々にとって、ハーディンの議論は2つの意味で示唆的と言えるだろう。第一は、科学技術の長足の進歩により、いまやグローバルな観点でもコモンズと呼びうる領域（ドメイン）を活用できる時代となっており、その賢明な活用のためにもコモンズの特徴をしっかりと理解することが求められているということ。そして第二には、グローバル・コモンズにおける悲劇をまさに回避するための方策を周到にデザインする必要があることである。ハーディンは、アクセスの自由原則そのものの見直しも選択肢に入れている。また、道義や節制といった態度も、あるいは人々が相互に強制することを認め合う「社会的なアレンジメントとしての責任」の概念にも触れている。これらは、コモンズに関する「ガバナンス」のあり方の議論に通じる。

本研究は、今日の世界でグローバル・コモンズと認識されている地球社会の公共領域のなかでも特にサイバー空間、宇宙、北極海での動向を安全保障の観点から分析するとともに、これらの領域における公共秩序を提供するガバナンス体制のあり方を検討し、さらにその過程における日米同盟の役割について考察していくことを目的にしている。そこで、総論となる本章では、まず、グローバル・コモンズ概念の整理を行うとともに、それが今日、国家の安全保障政策のなかで一定の注目を集めるようになった背景を分析する。続い

て、グローバルな公共領域のガバナンスに関わるメカニズムの理論的な枠組みを概観する。そして最後に、日米同盟の文脈において、グローバル・コモンズに関するガバナンスの構築プロセスにおいていかなる協力が求められ、また、可能であるのかを考えることとする。サイバー空間や宇宙、北極海という各ドメインにはそれぞれに特有の政治力学や課題が存在する。それらの詳細は本章に続く各章の議論に譲ることとする。

1. グローバル・コモンズ概念と特質

1-1 グローバル・コモンズにおけるリアル・ポリテイク

一般にグローバル・コモンズという場合、我々は、人類が共有する、あるいは共有すべきと考えられている空間や領域をイメージし、今日では、海洋や宇宙空間に加え、サイバー空間もその範疇で論じられるようになった。海洋においても公海や深海底にとどまらず、地球温暖化の影響で海氷面積が減少している北極海への関心が急速に高まっている。

科学技術の進歩により、人類の歴史は、人類の活動するフロンティアの拡大の歴史と言ってもよいだろう。グローバル化とは、そうした人類の活動が全地球を網羅するまでに広がったこと、さらには、宇宙空間から全地球を俯瞰できる視点までも我々が手に入れたことを意味している。それはまた、我々の活動が、日常の生活も含め、グローバル・コモンズと呼ばれる領域で相互に分かち難く、つながり合っていることもあらわしている。

もっとも、グローバル・コモンズを「人類共同の遺産 (Common Heritage of Mankind: CHM)」とひとくくりにまとめることはできない。たしかに、月協定 (1979 年) は月などの天体やその資源を、そして国連海洋法条約 (1982 年) は深海底とその資源を、「国家管轄権の範囲を越えた地域」として、それぞれ人類共同の遺産と規定している。しかし、国際法は、基本的にはそれに署名した国家間での約束事に止まる。また、南極に関する条約や一連の勧告や措置 (いわゆる「南極条約システム」) でも特徴的だが、一見、人類共同の遺産と考えられる地域でも、その実は領有権や鉱物資源をめぐる暗闘が展開している。

さらに言えば、グローバル・コモンズを、「コモンズ (共有地)」の延長としてイメージすることもまた誤解を招くことになりかねない。なぜなら、こうした領域は、特定の主権国家のコントロールが及んでいないものの、各国が権益を主張する動きには事欠かないからである。また、世界政府が存在しないという意味でアナーキカルな国際社会においては、そこを「共有地」であると容易に断言することも難しい。強いて言えば、グローバル・コモンズとは、多様な主体のアクセスが可能であるがゆえに、「互いの利害の相違の調整や共通の利益の促進のための合意形成が求められるグローバルな公共領域」と捉えるほうが適切である。

それが海洋であれ、宇宙空間であれ、サイバー空間であれ、グローバル・コモンズが多様な主体に開かれた公共領域であるということは、こうした領域がもはや国際関係において何ら特別な場所ではなく、むしろ我々の日常生活の一部に組み込まれていることを意味している。したがって、個々の主体がそれぞれの固有の権力と利益の極大化を目指して競争する「リアル・ポリテイク」は、グローバル・コモンズにおいても繰り返されることになる。希少な価値の権威的な配分という政治のエッセンスが、グローバル・コモンズと呼ばれる領域でごく自然に見出されるようになった現実には、我々はいま向き合っているのである。

1-2 グローバル・コモンズにおける安全保障とは

今日の世界でグローバル・コモンズという表現が安全保障政策の見地からことさらに注目を集めるようになった一つの大きなきっかけとして、米国のオバマ政権が2010年2月に発表した『4年ごとの国防戦略見直し (QDR)』文書がある。同政権は、この文書において、海洋と宇宙とサイバー空間を引き合いに、グローバル・コモンズのドメインでの多様な脅威に対して機動的かつ柔軟に対応し得る米軍の再構築の必要性を提起した²。この方針は同年5月に発表された『米国国家安全保障戦略 (2010年版)』文書においても引き継がれ、米国は「主要なグローバル課題における広範な協力を維持する」として、気候変動への対応、平和維持・紛争管理、感染症対策、国境を越える犯罪への対処とともに「グローバル・コモンズの保全」の重要性を強調している³。同文書で米国は自らが「北極圏の一国」であると明言し、安全保障上のニーズへの対応、環境の保護、資源の責任ある管理、先住コミュニティへの配慮、多岐にわたる問題に向けた国際協力の強化、といった利益を追求する姿勢も明らかにしている⁴。こうした動きは、単独行動が目立った前任のブッシュ共和党政権と異なるものであり、ここに国際協調を通じ、共通の課題に対する集団的な行動によって国際秩序を形成していくことに利益を見出すオバマ外交の特徴の一端を見出すことができるだろう。

同様の視点は、第二次安倍政権の下、新たに国家安全保障会議（日本版 NSC）を設置し、初めて『国家安全保障戦略』文書を打ち出した日本政府の動きにも見出すことができる。同文書では、日本が「国際協調主義に基づく積極的平和主義」の理念を踏まえ、海洋、宇宙空間及びサイバー空間といったグローバル・コモンズ（ここでは「国際公共財」という訳語が用いられている）におけるリスク要因を指摘し、これらの領域における法の支配の実現・強化、関心国との政策協議を通じた国際規範の形成や信頼醸成の促進、開発途上国の能力構築などに一層の努力をする、との姿勢を示している⁵。

ところで、前述のように、グローバル・コモンズだからといって、主体間のリアル・ポリティックという行動様式に何ら大きな違いがないのであれば、なぜ我々はことさらにグローバル・コモンズの安全保障に新たに注目をする必要があるのだろうか。それは、海洋、宇宙空間、サイバー空間というドメインの新規性によるものではなく、これらの広大なドメインの「グローバル性」に基づくリスクの深刻さが現実の世界で実感されるようになったためにほかならない。そうしたリスク要因は、開放性、連結性、非対称性という、いわばグローバル・コモンズを特徴づける3つの要素に直結する。そして、我々の日常生活がグローバル・コモンズの活用依存すればするほど、その領域で発生するトラブルの深刻さに気付かされることになる。

第一に、グローバル・コモンズの開放性とは、原理的にコモンズ概念の最も基本的な定義である自由なアクセスの均等性に関わるものである。当該ドメインでは、明確な所有権を確立できる主体がおらず、その結果、原則として、誰もが自由にアクセスでき、誰も排除されない状況が成立している領域だからこそ、その資源や機会や便益が有効に活用できる公共性が主張される。このことは、もちろん、あらゆる主体に機会の平等を担保するものではない。海洋に比べ、宇宙空間への参入障壁はいまでも格段に高くなっている。他方で、サイバー空間にはほとんど誰もが参入しうる開放性がある。しかし、開放性が前提とされる領域においては、他の主体により自らのアクセスが妨害・拒否されることほど大きな損害はない。作為によらず、たとえ不作為の結果であったとしてもグローバル・コモンズの開放性への挑戦に対し、我々はまっさきに備えを固めていく必要がある。

第二のグローバル・コモンズの連結性とは、我々の社会生活がいまやこうした領域に連結された世界のなかで成立していること、あるいは、我々と他の主体との間を連結するインフラとしてグローバル・コモンズが介在していることを意味している。ここから、悪意を持った主体がグローバル・コモンズの各ドメインを通じて自らの安全保障の中枢に侵入してくるリスクや、安定的な連結が作為・不作為によって遮断されるリスクが予想される。

第三の非対称性のリスクもまたグローバル・コモンズ特有の力学を反映したものといえる。最も象徴的なのは、テロリストの個人や集団がサイバー空間を用いることで大国の重要インフラにさえも甚大な被害を与えうるような状況だが、海洋や宇宙空間においても、通常の経済関係や軍事関係であれば劣勢にある主体が、グローバル・コモンズの特性を乱用ないし悪用し、実力からいえば優勢な地位にある主体の利益を脅かすことが可能となっている。グローバル・コモンズの脅威に対する抑止が一般に限定的な効果しか期待できない理由も、こうした主体間の非対称的な関係に由来する。

1-3 グローバル・コモンズにおけるパワー・トランジション

もつとも、今日の米国や日本の例を挙げるまでもなく、グローバル・コモンズの使用頻度の高い大国の方が安全保障上の脅威をより切実に感じている現状にも目を向ける必要がある。言い換えるならば、グローバル・コモンズにおけるリスクの高まりは、海洋や宇宙空間、サイバー空間のどれをとっても、以前であればこれらの領域で支配的・独占的な地位を確立できていた大国において、より新興の国家や非国家の主体の参入により、その地位が侵食されるなかで発生していることが多い。かつて七つの海を支配できるのは大国の証であり、宇宙空間は米ソ両超大国に事実上独占されていた。そもそもサイバー空間を創造したのは米国である。こうした大国は、多大な投資を一方的に行ったことでそれぞれのドメインで圧倒的な地位を確立したわけだが、やがて、それらのドメインが超大国であったとしても独占状態を維持することができないほどに広大で、他の新規参入をさまたげられない公共領域に変質していくことになる。実際、グローバル・コモンズにおける問題は、後発の先進国や新興国、さらには非国家主体の実際の参入の過程で顕在化してきたものが多い。

グローバル・コモンズの安全保障とは、したがって、グローバルな公共領域におけるパワー・トランジションを反映したものと理解することができる。なかでも、新興国、特に中国の躍進と非国家主体の台頭が顕著である。グローバル・コモンズにおけるリアル・ポリテイクが結局は「中国問題」であり、「非国家主体対応」になる理由がここにある。

こうした新興勢力の台頭は、米国からはそのパワー・プロジェクションを制約する要因として映る。事実、中国は海洋においても、空域においても、いわゆる「接近阻止・領域拒否 (Anti-Access/Area Denial : A2/AD)」戦略を採用しているが、こうした発想はグローバル・コモンズにおける米国の優位の切り崩しにも応用できる。

また、米国はもとより世界全体を震撼させた9・11事件は、非国家のテロ組織が大国でさえも恐怖に陥れ、また、テロとの闘いに多大なコストを支払わせる方法論を最も衝撃的なかたちで見せつけた。そして、テロ組織が大量破壊兵器の獲得に触手を伸ばす脅威も広く認識されている。しかし、サイバー空間を活用し、「大量攪乱兵器」というべきサイバー攻撃を実行する動きはすでに現実の問題となっている。もちろん、こうしたサイバー攻撃は、公然と犯行声明を打ち出すテロ組織ばかりではなく、個人から法人、団体、さらに国家までもが、匿名性を隠れ蓑に、激しい攻防戦を繰り広げている。互いの情報通信端末がネットワークでつながり、いまや政治、経済、社会、文化に関わる活動のかなりの部分がこの仮想空間でのデータのトラフィックに依存している今日、従来と異なるパワー行使の現実が進んでいることになる。

グローバルな公共領域における新たな秩序、すなわちガバナンスの仕組みがいま求められているのは、こうした現実の課題により体系的・効果的に対応するためである。

2. グローバル・ガバナンスの概念と実践

2-1 グローバル・ガバナンスとは

国際社会の秩序形成の文脈でガバナンスを議論した研究としては、ジェームズ・ローズナウとエルンスト・オットー・ツェンピエルの『政府なき統治』論（1992年）がその先駆けとして注目される⁶。彼らは、国際社会には中央に政府（government）が存在しないなかでも主体間の政治を通じて統治（governance）の機能をもつ制度が形成されている現象に着目した。こうした考えを背景に、中央政府のないアナキカルな世界で、グローバルな広がりをもつ多様な課題が持ち上がるなか、これらの予防や対処のためにいかなる制度的な取り組みが可能かを追求する動きとしてグローバル・ガバナンス論が生まれてきた。

グローバル・ガバナンスの定義としては、山本吉宣が紹介するように、グローバル・ガバナンス委員会によるそれが最も包括的で実践的と言える⁷。同委員会は、「グローバル・ガバナンスは公私を問わず、個人そして機構が彼らの共通の事項を管理する多くの方法の全体である。それは、対立するあるいは多様な利益を調整し、あるいは協力的な行為がとられる継続的な過程である。それは、順守を強制することを付与されたフォーマルな機構やレジームを含むとともに、人々や機構が合意したか、彼らの共通の利益となると考えたインフォーマルな枠組みをも含むものである」と定義する。そして、山本は、国際法や国際レジームなど関連する概念との比較のなかで、グローバル・ガバナンスの基本的な要素として次の4つをすくい取っている⁸。

- ① 目的（共通の事項の管理、「共通の事項」という範囲には多くの問題領域が含まれよう）
- ② 主体（公私を問わない—国家、非国家主体の両方を含む）
- ③ 方法（多くの方法、フォーマル・インフォーマルなレジーム、機構を含む）
- ④ 行動規範（利益を調整し、協力的な行為に基づいたもの）

である。一般に国際法や国際機構が国家間のハードな取り組みであり、国際レジームがよりルールでインフォーマルな取り決めも含むとはいえ基本的に国家間の制度であるのに対し、グローバル・ガバナンスでイメージされる秩序が、主体の多様性と課題の包括性と制度の柔軟性に着目したものであることがわかるだろう。

では、こうしたガバナンスの概念をグローバル・コモンズの管理に応用することは可能なのだろうか。そして、可能であるとすればどのような努力が求められるのだろうか。

2-2 グローバル・コモンズにおけるガバナンス

グローバル・コモンズの悲劇を回避し、あるいはそうした悲劇に対処するためにも一定の秩序が必要であることは議論を俟たない。ハーディンが「社会的なアレンジメントとしての責任」に言及したことも、個々の主体の行動が社会全体の利害に直結するなかで「ガバナンス」の必要性を十分に認識していたからであり、十分に議論を掘り下げてはいないものの、その根底に主体の「責任」（道義や節制に裏付けられた責任）の体系を指摘している点はきわめて示唆的である。グローバル・コモンズにおける秩序形成の出発点であり終着点の一つは、やはり各主体が責任ある行動をとるように相互に自制し、牽制し、場合によっては強制をする制度的な基盤を整備することに行きつく。別の表現を用いるならば、グローバル・コモンズにおける共通の事項の管理—すなわち、グローバルな公共領域における主体間の利害の調整や共通利益の促進のための合意形成—に向けたグローバルな公共政策（global public policy）の立案・形成・実施が求められていることになる。

ところで、グローバル・ガバナンスが政策である限り、重要なポイントは、ガバナンスの有無ではなく、その効果である。そこで、いかに効果的に課題の予防や解決を実現できているかが問われることになる。その意味で、トーマス・ウィースらが複雑で多様なグローバルな課題に対応するためにガバナンスの仕組みが乗り越えるべき5つのギャップを論じている点は参考になる。それらは、知識、規範、政策、制度、順守のギャップである⁹。

グローバル・コモンズの安全保障の諸課題にひきつけてこれら5つのギャップを考えるならば、次のようになるだろう。まず、知識ギャップとは、グローバル・コモンズで発生する諸課題の性質・原因・深刻度等に関する知識の不在や違いであり、これらに関する共通の理解が得られるかどうか第一の関門である。規範ギャップとは、ある特定の問題に対応する上で大多数が倫理的に適切と認識したり、互いの合意に基づき社会的に受け入れられたりした考えをどれだけ共有できているかに関するもので、これが第二のテストになるだろう。政策ギャップとは、課題に対する知識や課題解決のための規範を国際協定や国連決議などの文書でどれほど政策に落とし込むことができるかに関するものである。続く制度ギャップとは、ハード、ソフトなど制度化の度合いは異なるにしても、合意された知識・規範・政策が安定的・持続的な制度として主体の行動の管理に作用しているかを見る視点である。そして、最後の順守ギャップとは、合意された制度の履行・監視・強制により、主体の不順守をどれほど抑制することができるのかをチェックするものである。

サイバー空間や宇宙、海洋など、グローバル・コモンズを構成するドメインごとに異なる問題の性格や力学が働くことから、それぞれの領域でガバナンスの制度が整備されていくことも有益である。他方、グローバル・コモンズの開放性、連結性、非対称性といった

共通の特質の正の側面（＝公共善 public goods）を維持・拡大し、負の側面（＝公共悪 public bads）を除去していく努力は必要である。

どのドメインに関しても共通する根源的な原則を一つ打ち出すとすれば、グローバル・コモンズの「平和利用」があるだろう。多様な主体の利害が相互に錯綜し、主体の大小にかかわらずその活動が互いの利害に作用しあうグローバルな公共領域での活動である。自由なアクセスが担保されるかわりに「無害」行動の原則を明示していくことは、それが明文化されようが暗黙の理解に止まろうが、最も基本的な要件と言えるのではないだろうか。もちろん、そこはリアル・ポリティークの世界である。我々にとっては、公共善を伸ばそうとする政治的意図と、公共悪であってもその余地を技術的にも人為的にも排除できない現実のなかで「社会的なアレンジメントとしての責任」の体系を整備していくことが急務である。

3. おわりに—グローバル・コモンズの「平和」秩序と日米同盟の役割

過去 60 年を超す日米同盟の特徴は、冷戦型の共同防衛の仕組みで始まったものが時代とともにその性格を変え、冷戦が終結しグローバル化が進む時代にあつては、アジア太平洋地域の平和と安全や広くグローバルな秩序の形成・維持・発展という、きわめて「公共財」的な役割を持つ点である。もとより、日本がホスト国となることで可能となっている米軍の前方展開を不利益と考える国にとってみれば、日米同盟が公共財であるとの議論は容易には受け入れられないに違いない。しかし、日米ともに、国内の財政事情が厳しいなか、自らの防衛のみならず、地域の安定やグローバルな社会の平和に向けた経費をも織り込んで負担している点は、評価されてよい。

日米両国が連携し、物理的な軍事プレゼンスを維持することにより、地域の秩序の安定材料を提供している点が一つの大きな役割である。この関係では、特に中国のグローバル・コモンズへの進出を受けて、いかにこれを国際ルールの体系のなかに取り込んでいくかは、日米同盟協力の効果が最も直接的に試されることになるだろう。また、匿名性のヴェールの下でつばぜり合いが続くサイバー空間における安全保障利益の追求も具体的な取り組みが求められる分野である。

こうした物理的・直接的な同盟協力のみならず、グローバルな公共領域の秩序の形成・維持・発展に向けたルールづくりにおいて、日米両国が法の支配に基づき、他の国々や非国家の主体も巻き込み、リーダーシップをとっていくことも極めて重要だろう。その際のポイントは、サイバー空間や宇宙、北極海を含む海洋といったドメインごとの固有の課題に対応しつつ、グローバル・コモンズを包括的に理解し、その「平和利用」を促進すると

いう横断的な観点から、先に提示したグローバル・ガバナンスの5つのギャップ、すなわち、知識、規範、政策、制度、順守のそれぞれの分野での共通の認識の拡大に向けた提案を積極的にしていくことである。そうした交渉や協議のプロセスで、日米協力が技術革新を進め、技術的なエッジを広げていくことは外交上の大きなテコになるだろう。

日米同盟は、軍事同盟や政治同盟であるとともに価値の同盟でもある。両国が共有する普遍的な価値をベースにアジェンダを設定し、グローバル・コモンズにおける責任あるガバナンスの体系を主流化させていくことが期待される。

—注—

- ¹ Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” *Science*, Vol.162, No.3859 (December 13, 1968), pp.1243-1248. <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243>
- ² U.S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, February 2010. http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf
- ³ The White House, National Security Strategy, May 2010, pp.49-50. なお、オバマ大統領は、新たな国家安全保障戦略文書を2014年初頭に発表することを予定しており、同文書でのグローバル・コモンズの取り扱いが注目される。 http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- ⁴ Ibid., p.50.
- ⁵ 『国家安全保障戦略について』（平成25年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定）、7-8頁及び25頁。なお、同文書では、グローバル・コモンズに「国際公共財」という和訳を充てている。 http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/20131217-1_1.pdf
- ⁶ James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- ⁷ ブラント元西独首相が提唱し、1992年に設立された国際委員会。2000年の世界に向けた国連改革や国際制度の在り方を提言した。報告書は“*Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*” (Oxford: Oxford University Press, 1995) (日本語版は、京都フォーラム監訳『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして—グローバル・ガバナンス委員会報告書』日本放送出版協会、1995年)として発表された。
- ⁸ 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、169頁。
- ⁹ Thomas W. Weiss, “The UN’s Role in Global Governance,” *UN Intellectual History Project Briefing Note*, Number 15 (August 2009), pp.2-5.