

第8章 政策提言

*各章における政策提言の要約である。

秋山 信将・松本 明日香

0. グローバル・コモンズの「平和」秩序と日米同盟の役割

日米同盟は、世界史的にみて非常に興味深い特色がある。先の大戦で真っ向から対決し、国連憲章が「言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害」と表現した戦争の悲劇とその記憶をもちながらも、戦後においては価値観と利害を共有し、きわめて緊密な同盟関係へと転換したことは、特筆される。また、世界最大の軍事大国といわゆる「平和憲法」を掲げる経済大国との組み合わせで、同盟のパートナーとしての役割が非双務的であることも両者の関係のユニークさを示している。だが、さらに注目されることは、この2つの大国が、同盟を通じ、双方の直接的な国益を追求するだけにとどまらず、アジア太平洋地域の平和と安定に向けた協力やグローバルな視野でのパートナーシップへとスコープを広げ、たったの2カ国でいわば国際社会の「公共財」を提供する役割を自認している点である。日本が寛大な接受国になることで、米軍がアジア太平洋地域に相当規模の物理的な軍事プレゼンスを維持することが可能となり、これが地域の秩序の安定材料になっている。そして、日米の連携は、「グローバル・コモンズ」における秩序の形成・維持・発展にも大きな役割を果たすことが期待される。

グローバル・コモンズとは、一般に「どの主権国家のコントロールの下にも入らない公共の領域」と理解され、海洋や宇宙やサイバー空間などが取り上げられている。本研究の焦点は、海洋のなかでも特に地球温暖化による解氷で新たな航路や資源開発の可能性に大きな関心が寄せられている北極海について検討するとともに、宇宙とサイバー空間での新たな動きを分析する。その際、出発点となるのは次の2つの見方である。まず第1は、グローバル・コモンズが、たとえ大国であっても自らのコントロールの下に置くことができないほどの新たな国際政治のフロンティアであることから、このグローバルな公共領域において、多様な主体の間で、互いの利害の相違の調整や共通の利益の促進のための公共秩序—グローバル・ガバナンス—が求められていることである。そして、第2には、グローバル・コモンズが新たな国際政治のフロンティアであったとしても、そこで繰り広げられる活動は、きわめてクラシックなリアル・ポリティークの延長である場合も多い、という点である。グローバル・コモンズの制度設計には、新興国、特に台頭する中国をいかに取り込んでいくかが重要な課題となるだろう。同時に、数多くの非国家の主体も加わり、匿

名性のヴェールの下でつばぜりあいが続くサイバー空間における安全保障のためにも具体的な取り組みが求められる分野である。

実際、いまほど、日米両国が、他の国々や非国家の主体も巻き込み、グローバルな公共領域の秩序の形成・維持・発展において主導的な役割を果たすことを求められているわけではない。これは、とりもなおさず、グローバル・コモンズにおける「平和」を確保しようとする営みにほかならない。すなわち、日米両国は、一方でグローバル・コモンズにおける自由な活動を擁護しつつ、そうした自由を乱用し、有害な活動をしようとする主体の動きを制限する仕組みづくりに取り組む必要がある。

グローバル・コモンズにおける公共秩序を提供するガバナンスの制度は、国家と非国家の主体が共に参加し、フォーマルなものからインフォーマルなものまで多様な形態をとらざるを得ないだろう。しかし、その際のボトムラインとなる考え方は、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する場合でも、あるいは、グローバル・コモンズを包括的・横断的に理解し、その「平和利用」を促進するという場合でも、グローバル・ガバナンスを促進するうえで不可欠の5つの要素、すなわち、知識、規範、政策、制度、順守のそれぞれの分野における共通の認識の拡大に向けて積極的に提案をしていくことである。日米両国は、同盟関係を最大限に活用し、さらに最先端の技術的なエッジを外交上のテコとして、こうした秩序形成のための交渉や協議のプロセスのかじ取りにおいて大きな役割を有していることを改めて認識すべきだろう。

以下は、本研究でとりあげるグローバル・コモンズの各ドメインにおける安全保障およびガバナンスの推進と日米同盟の役割に関する主な政策提言として本報告書の各章で指摘されたものを取りまとめたものである。

1. サイバー空間

(1) サイバー空間における安全保障面

従来、アメリカの防衛・安全保障コミュニティでは、いくつかの理由によって懲罰的抑止力の構築は難しいと考えられてきた。しかし、現在ではサイバー攻撃の発信源を特定し、報復を示唆するような抑止力が整備されつつある。こうしたサイバー空間の防衛・安全保障政策の変化、つまり懲罰的抑止力の追求を前提に、日米同盟も適応していく必要がある。

日米同盟のサイバー抑止力強化のため、3つの政策提言がある。

a) 政策：中国発のサイバー攻撃を「フルスペクトラム」で評価する

サイバー抑止強化に向けた同盟変革は日米同盟の中核機能、つまり対中抑止の文脈で検

討する必要がある。中国発のサイバー攻撃、すなわち平時におけるスパイ活動 (exploitation) から有事における兵站・指揮通信システムへの攻撃をフルスペクトラムで評価し、抑止力による対処の範囲を設定することが必要である。

b) 法的基盤：「どの時点で」武力攻撃を認めるのか

個別であれ、集団的であれ、サイバー空間における自衛権行使の要件は「通常の武力攻撃と同程度の損害を与えるか否か」という点に収斂する。あるサイバー攻撃を結果的に「武力攻撃」相当と認定できるかもしれない。しかし、どの時点で「武力攻撃」相当と認定するかは難しい問題である。結局のところ、「どのようなサイバー攻撃が戦争行為なのか」を決めるのは政治的判断であり、それは軍事的決定や法的決定以上に重要である。そうした権限を予め決めておく必要がある。

c) 運用：2つの「世界と言語」が理解できる人材を確保する

最後は日米同盟のサイバー抑止力を維持するための運用である。日米同盟のサイバーセキュリティ強化には「スーツ」と「ギーク」、2つの世界と言語を理解する人材が必要とされている。「スーツ」、つまり防衛・安全保障政策の形成者達には独特の価値体系や専門性がある。一方で「ギーク」、つまり情報セキュリティの世界や言語も同様である。両者の価値体系と専門性を備えた人材を育成する必要がある。

(2) サイバー空間におけるガバナンス面

セキュリティ問題が深刻化する現在、議論を収束させ、安定的かつ安全なガバナンスが求められている。日米両国は、現在のサイバースペースが生み出している便益を維持し、増大させることに共通の価値を見出している。しかし、中露が求めているような国家主導のサイバースペースの管理は、これまでのガバナンスをガバメントに変えることになり、サイバースペースが生み出してきたダイナミズムを失わせることになる可能性が高い。情報統制のためではなく、グローバル市民の活動拡大のためのサイバースペースという意味でサイバースペースをグローバル・コモンズであると規定し、それが非常に脆弱なものであることを確認しながら、そのセキュリティを確保すべきである。物理的なインフラストラクチャーの確保とともに、コンテンツとしての情報の流通の自由を求め、それらをつなぐルールを整備を図るべきである。

2. 宇宙

(1) 宇宙空間における安全保障面

宇宙利用をめぐる脅威への対応は米国においても緒に就いたばかりであり、日米で検討していかなければならない課題も多い。そうした課題としては、例えば、宇宙監視にとどまらない宇宙状況監視（Space Situational Awareness: SSA）協力の推進、日米の宇宙活動能力を活用したレジリエンスの強化、宇宙と抑止の結びつきに関する検討（特に日本側）といったことが挙げられるだろう。

現状において日米 SSA 協力の中核となっている宇宙監視（space surveillance）に加えて、各種インテリジェンス活動を通じて得られた各国の宇宙活動に関する情報を緊密に共有していくことが重要となってくるだろう。SSA とは宇宙作戦が依存する宇宙環境および作戦環境に関する知識（knowledge）のことであるが、日本側はこうした知識の蓄積を始めたばかりである。今後は米国等との情報交換を通じて、各国の宇宙活動や宇宙利用をめぐる脅威などに関する認識の向上を図っていく必要がある。

またレジリエンスの強化は米国のみならず日本にとっても主要課題となりつつあることから、将来的には SSA と並ぶ日米協力の柱となる可能性がある。日本は数少ない自立的宇宙活動国のひとつであり、実際に多数の衛星を製造し打ち上げてきた実績を有している。この点は、これまで米国が安全保障分野における宇宙協力を緊密に進めてきた国々にはない日本の強みであり、これらの国々とは異なる形での対米協力もあり得るだろう。

最後に、宇宙と抑止の結びつきについては、特に日本側における検討を加速させる必要がある。すでに米国においてはレジリエンスと並ぶ柱として抑止が位置づけられており、抑止の強化に向けた取り組みが行われている。日本が進めている外交的手段を通じた規範の醸成や衛星の抗堪性の強化も、宇宙システムに対する攻撃を抑止する手段として位置づけ直すことが可能である。こうした点については米国との緊密な意見交換を進めながら概念整理を進めていく必要があるだろう。

(2) 宇宙空間におけるガバナンス面

今後、グローバル・コモンズである宇宙空間を利用し、そこから社会経済的な利益を享受し、安全保障上のシステムを安心して運用できるようにするためには、このグローバル・コモンズを管理するガバナンス構築における影響力競争において有利な立場にいることが重要である。それによって宇宙利用の主導権を握るだけでなく、広く社会経済的、安全保障上の利益も確保することになるからである。そのためにも、日米同盟が有効に機能し、自らの利益に即したルール作りを進めている現状を継続していくことが重要である。

たとえば、日米同盟は EU が提案した「宇宙の行動規範」を巡る国際ルール作りにおいても重要な役割を果たした。一方で 2007 年に衛星破壊（Anti-Satellite: ASAT）実験を行った中国や、中国と共に「宇宙空間への兵器配置および宇宙空間物体に対する武力による威嚇または武力の行使の防止に関する条約（Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects : PPWT）」を提唱するロシアを国際ルール作りの周辺に配置することとなり、より軍事的重要性を増した宇宙空間の利用に関する国際社会の規範作りにおける影響力を巡る競争にも強い影響を与えている。

「グローバル・コモンズ」としての宇宙空間を持続的に利用するためには、それを利用する主体がすべての情報を開示するとともに、地球軌道上を周回する物体を可能な限り多く探知することができる能力を、グローバルにもつことが必要となってくる。「グローバル・コモンズ」である宇宙空間の、グローバルなガバナンスの仕組みが必要である。

今後のグローバル・コモンズとしての宇宙ガバナンスには 3 つの課題がある。

a) 技術革新による環境の変化

大型衛星の技術開発が継続される一方、小型衛星に機能を分散させ、より多くの頻度で打ち上げることによってリスクを分散させるという方向性が出てきている。こうした衛星の小型化は軌道上の物体が増加し、軌道がいっそう混雑することも意味している。こうしたなかで衛星同士の衝突を回避するためにも、SSA 体制の構築と情報共有の仕組みの構築がより重要となる。

b) 衛星の小型化に伴い、技術がより単純化し、陳腐化

高い技術をもつ国のみが持ちえた宇宙利用の可能性を、より技術力の低い国にも広げることとなり、大学レベルでも衛星の開発・運用が可能になることを意味する。それはすなわち、これまでの少数によって構成される「宇宙クラブ」のルールである「宇宙の国際行動規範」を、新規参入してくる多くの主体に認知させ、宇宙空間のガバナンスを徹底することを必要とする。しかし、そうした役割を誰が担うのか、また、法的拘束力のない「行動規範」で十分なのか、といった問題が提起される。

c) 宇宙空間における兵器化の進展

物理的な破壊へのインセンティブは下がるだろう。しかし、ジャミングや電子的な攻撃、さらには自然現象としての太陽風による障害といった問題もある。これらの攻撃や自然現

象によって衛星の機能が停止したとしても、それがどのような原因で行われ、誰にその行為の責任が帰するのか、といった判定をすることはきわめて難しい。衛星自身の故障による不具合という可能性も常に残る。

これらの問題についての解決はまだ明らかになってはいない。しかし、これらの問題に対処するためにも、国際的なルール作りと、SSAによる宇宙状況の把握はきわめて重要であり、これらを実現するためには強固な日米同盟を軸にしつつ、グローバル・ガバナンスの構築に向けた各国との協力が不可欠となるのである。

3. 北極海

(1) 北極海における安全保障面

北極海の変容に伴う国際情勢の変化に対し、安全保障・防衛面の視点から、今後わが国として採るべき対応は何か。短期的には、北極海航路の利用について、国際潮流を見定めつつ、海上交通路の利用を積極的に推進する方向で政策を進めていくべきであろう。また世界有数の海洋国家として、国際的なルール作りへの参画も死活的に重要となる。即ち「北極海の利用と国益に沿った外交政策の推進」が、短期的に日本の採るべき対応となる。

一方、海洋立国たる日本が、安全保障・防衛面の視点から、中、長期的に採るべき対応としては、北極海を視野に捉えた安全保障・防衛政策の見直し、即ち、「防衛体制の見直し……自律防衛能力の強化」、「日米防衛協力体制の見直し……日米同盟の深化」さらには「関係友好国との海洋安全保障協力の推進……海洋安全保障協盟の構築、拡大」を行うべきである。具体的には下記の通りである。

a) 防衛体制の見直し……自律防衛能力の強化

中、長期的な北極海を視野に捉えた防衛体制見直しの方向性としては、自律防衛能力の強化を図ることが適当である。まず、北極海方面をもカバーする戦略情報収集能力強化のための監視衛星、無人航空機(UAV)、C4ISRなどの整備が求められることになろう。将来的に、艦船や航空機などの北極海での行動海域が拡大することに伴い、戦略、戦域対潜能力の拡大、強化が必要となり、その能力を有する艦艇や航空機の増勢に加え、UAVや無人水中ビークル(UUV)の効果的利用が求められよう。さらに弾道ミサイル防衛(CBMD)能力の拡大、強化も必要となり、イージス艦の増勢なども検討の必要性が生じよう。一方、北極海での艦船や航空機の行動を念頭に置けば、砕氷救難機能確保のため、砕氷救難艦や氷洋救難機の整備、北極海や北方海域仕様の艦船、航空機の整備、同方面での海象・気象情報の収集、分析機能の保有も必要となろう。

また、日本海や3海峡防衛体制の強化はもとより、北海道周辺海域、北方海域、北極海での行動能力強化が必要となるため、同方面での自衛隊の情報収集体制の強化、C4ISRの整備、北方行動に適した艦船や航空機の装備、後方支援や運用面での改善、強化といった対策の検討も必要となろう。

b) 日米防衛協力体制の見直し……日米同盟の深化

現行の日米同盟体制では北極海問題は想定外となっているが、北極評議会の加盟国である米国との密接な関係構築は、日本の北極海利用における安全保障・防衛面にとって意義がある。米国の核抑止力を含む北極海安全保障体制強化への多角的な支援を、日本が行うことが可能となれば、日米安全保障体制の双務性向上に寄与するだろう。核抑止を中心とした日米露の3ヶ国安保・防衛協力の強化も、以前に比べ現実味を増し、重要となろう。

日米防衛協力指針の改定のなかで、戦略情報共有、C4ISR、BMD、対潜水艦戦、搜索救難、人道支援、災害救援といった側面で、北極海安全保障に関連する防衛協力の強化を含め、日米同盟のさらなる深化を図ることは大いに意義があろう。この際、北極海を巡る安全保障・防衛面での情勢の変化にあわせ、日米防衛協力指針を、都度、改定または一部修正することが求められる。集団的自衛権の行使とも深く関連する。

一方、指針の改定または一部修正に伴い、指針に直接関連する法体系である周辺事態安全確保法や船舶検査法の改定など、国内関係法の改定が必要となる可能性がある。また、国家安全保障会議（JNSC）の指導、監督の下、関係省庁間の情報共有や運用面での協力の強化が必要となる。

c) 関係友好国との海洋安全保障協力の推進……海洋安全保障協盟の構築、拡大

日本は戦略的な観点から、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を具現化するため、北極海問題に関しても、安全保障・防衛面での協調路線をとっていくことが求められる。遠隔の地にある関係友好国に対し、北極海での搜索救難などでの可能な範囲での積極的な協力を約束し、その見返りに、日本にとっての遠隔海域での海洋安全保障協盟（有志連合：コアリション）の参加国との連携による広域かつシームレスな海洋安全保障協力により、長大な海上交通路の安全保障を確保することが可能となるよう、これら関係友好国との協調関係を維持していくことが得策である。

(2) 北極海におけるガバナンス面

北極海周辺諸国と日本という多数国間関係（場合によっては、北極周辺の各国と日本と

の二国間関係を含む)、日本と米国との二国間関係などの他にも、北極に関与する他の諸国(非北極諸国: non-Arctic states)と日本との関係をも考慮した上で、日本の立ち位置を見極め、将来の課題に対処することが求められている。

北極海においては、バイラテラルな日米同盟を基礎とした集団的自衛権をも含むような安全保障の概念を北極海にまで拡張して考えたり、この二国間関係を全面的にまたは中心に安全保障を捉えたりするよりも、むしろ非伝統型安全保障のための国際協力として、北極評議会(AC)を始めとした多数国間の枠組みを中心に、既存の海洋法や、捜索救助、緊急対応に関連する多数国間合意に基づいた対応として、日本の国際協力として現行法制下で可能な範囲を探ることをまずは検討する方が現実的である。そして、上記の検討内容が、米国自身が日本に期待する日米同盟のあるべき姿とも合致するか否かをよく見極める必要がある。