

2017年8月

キヤノングローバル戦略研究所
外交・安全保障グループ

第26回 CIGS 政策シミュレーション
北極海の安全保障：ラスト・フロンティアか新たなリスクか？
(概要報告と評価)

1. 概要

2017年7月8日(土)～9日(日)、当研究所は第26回CIGS政策シミュレーション「北極海の安全保障：ラスト・フロンティアか新たなリスクか？」を開催した。今回のシミュレーションでは2025年7月を想定し、北極海の海氷面積の減少が進む中、北極海航路の交通量が大幅に増大し、北極圏でのエネルギー資源開発が積極化する状況を設定した。北極海沿岸国である米国、カナダ、ロシア、北欧諸国による権益の競争、中国や日本の資源開発への参入、北極海航路の経済性や安全性の確保、北極圏の軍事的価値の再評価、北極圏をめぐる新しいガバナンスの在り方、など広範な課題が議論の対象となった。

本シミュレーションには、現役官僚、研究者、企業関係者、ジャーナリストなど約40名が参加し、2日間の演習を通じて多くの教訓と課題が抽出された。シミュレーションのチームとプレイヤーは、ロシア連邦(大統領・首相・外相・防相・軍参謀総長他)、アメリカ(大統領・国務長官・国防長官・統参本部議長・大統領補佐官他)、中国(国家主席・首相・外相・国防部長・軍参謀長他)、日本(首相・外相・防衛相・国家安全保障局長他)、北極海周辺国等(カナダ、オランダ、ノルウェー、デンマーク、北極評議会事務局)、メディア(国際メディア・日本メディア他)を設定した。シミュレーション・コントローラーは進行の統括とともに、グリーンランドを兼務した。

2. シナリオの想定(2025年7月の情勢)

- デンマーク政府は2025年現在、北極評議会の議長国を務めている。海底資源確保のために2004年に国連海洋法条約を批准、大陸棚延長申請に必要なデータ収集・解析・申請文書作成を行い、同国の自治領であるグリーンランド自治政府、フェロー諸島自治政府とともに大陸棚延長申請の準備を進めてきた。
- デンマークの自治領であるグリーンランドは北極圏において大きな面積を占めている。2008年に住民投票で賛成75%の圧倒的多数で、自治権拡大に関する法律が承認され施行されたことで、グリーンランドはデンマークからの独立も視野に入れた新たな自治

の時代に入っている。

- ノルウェー政府は「ハイノース（北部地域）戦略」を推進し、北極圏及びスヴァールバル諸島周辺から北極に広がる地域を「ハイノース」と定義づけ、この地域における資源、環境など様々な分野における持続可能な開発と、ロシアを含む諸外国国際協力の強化を図ってきた。また、2013年から開始された軍事演習「Arctic Challenge」のホスト国であるほか、米国、カナダ、イギリス、ノルウェー4か国による軍事演習「Ice」にも常に参加している。
- オランダ政府も、北極海開発に強い関心を示し、ロシア・ヤマル半島で進められている LNG プロジェクト開発では主力を担うなどしている。他方、北極海の環境保護の必要性を訴える声が国内で大きいため、オランダ国内に本拠地を置く NGO 等との間で摩擦が生じている。また、ロシアが 2024 年にオランダの NGO の船舶の拿捕と乗員の拘束を行って以来、ロシアとの関係が悪化している。
- 米国政府は 2013 年 5 月に「北極圏国家戦略」を発表、米国の安全保障上の国益追求、北極圏管理体制の追求、航行の自由の確保及び紛争の平和的解決のための各国との連携を掲げた。2017 年にトランプ大統領が大統領令「アメリカ・ファーストのオフショア・エネルギー戦略の実行」を発表、北西航路を自国領とするカナダの間には論争が続いている。尚、トランプ政権は 2 期続くが 2024 年の大統領選挙で民主党が政権に返り咲き、上院は民主党が僅差で多数、下院は共和党が多数という状況を想定した。
- カナダ政府は北極圏で陸海空軍、騎馬警察、沿岸警備隊、税関などの政府各機関が共同で実施する統合演習「Operation Narwhal」を復活させた。「北方戦略：我々の北、我々の遺産、我々の未来 (Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future)」と題する報告書を発表し、北極海における経済・安全保障両面での権益の保護を重視している。
- ロシア政府は、北極海航路のほとんど全域を所管しており、北極海を「新たなグローバル戦略の要」と位置づけ、北極海において最も積極的な活動を実施している。2007 年に北極海遠征と北極点海底への国旗の設置を行い、北極海におけるロシアのプレゼンスを示した。「2020 年までの北極におけるロシア連邦国家基本政策」では、ロシアの北極海での権益保護を強調している。またヤマル LNG プロジェクトを中心に北極圏の資源開発も強力に進めている。
- 中国政府は、北極圏諸国ではないものの、「北極圏近郊諸国」とであると主張し、2000 年前後から北極海での活動を活発化し、2013 年には日本とともに北極評議会のオブザーバーとなった。2004 年 7 月に中国初の北極研究所「黄河」をノルウェーのスヴァールバル諸島に設置している。砕氷船の取得、運用も行っているほか、アイスランド、スウェーデンなどの周辺国での活動も活発に行ってきた。
- 日本政府は 2013 年 4 月の「海洋基本計画」で重点的に推進すべき取り組みの一つに「北

極海航路の可能性の検討」を掲げた。2016年10月に総合海洋政策本部が「我が国の北極政策」を新たに決定、「我が国は北極問題の主要なプレイヤーとして日本の強みである科学技術をさらに推進し、これを基盤に北極をめぐる国際社会の取り組みにおいて主導的な役割を果たしていく」と強調した。日本は政権交代を経て、女性総理が誕生したが、国内の権力基盤はまだ固めきることができていない。

3. 政策シミュレーションの推移

(1) 4つのフェーズと検討のポイント

【第1フェーズ】北極海で国籍不明潜水艦事故・北極海で米加合同軍事演習・日本の海運会社が北極海航路を視野にいたした新戦略を発表

- 北極海ベーリング海峡北側で国籍不明の潜水艦が原因不明の爆発事故により航行不能となった。ロシア国防省によれば、ロシア海軍がソナーで爆発音を探知し、ロシア海軍が搜索救難のために現場に向かっている。
- 米国・カナダが北極海で合同軍事演習「アイス・エクササイズ」を実施することを発表。両国の陸海空軍、海兵隊、沿岸警備隊が参加し、北極海航路の安全確保に向けた共同パトロールや警戒監視活動の訓練を行う。
- 日本の海運会社「郵船三井」が北極海航路の積極的活用によって収益力の向上を図るための中期計画「商業航路の戦略的リバランス」を公表、北極海航路への大型タンカーや大型輸送船の積極的導入などを含む戦略を発表。

第1フェーズ：検討のポイント

- ① 北極海で国籍不明の潜水艦事故が発生した海域は、搜索・救難（SAR）協定の米国・ロシアのデマケーション線上に位置している。米露はこの事故をどのように位置付け対応するか。潜水艦事故の原因や国籍をどのように解明するか。
- ② 米国・カナダの合同軍事演習は両国の北極圏における安全保障協力の深化が図られるが、北極海北西航路をめぐる対立はどのように扱われるか。また軍事演習によって引き起こされるロシアとの緊張関係をどのように管理するか。

【第2フェーズ】中国が原子力潜水艦救助のための部隊を派遣・グリーンランド独立を問う住民投票、独立派優位の結果・ロシアのガス企業が北極海沖合で新たに大規模な天然ガス開発プロジェクト開始

- 北極海で事故を起こした潜水艦は中国の人民解放軍・海軍（PLAN）の最新の磁気推進装置を搭載した攻撃原子力潜水艦「096型」であることが判明。中国海軍は直ちに同海域での搜索救難活動を実施することを発表。
- グリーンランド独立を問う住民投票を1週間後に控えて行われた世論調査で、グリー

ンランド独立支持派 42%、デンマーク残留派 37%と、初めて独立支持派が上回る結果となりデンマークでは衝撃が広がった。

- ロシアの独立系ガス企業 NOVATEK が北極海に面したヤマル半島とその沖合で新たに大規模な天然ガス田の開発を進めることを発表。この開発プロジェクトには、NOVATEK とフランスのトタル社に加えて、新たに中国石油天然ガス集団（CNPC）が権益の 25% を取得し、本格的に共同開発に乗り出すこととなった。

第 2 フェーズ：検討のポイント

- ① 中国は最新鋭原子力潜水艦の機密情報保護が最優先。米露は潜水艦救助を人道的見地から進めつつ、中国の軍事情報取得を目指す。こうした中で事故を起こした潜水艦の内部から ELF（極超長波）通信で事故の状況が徐々に判明する。中国及び米露両国はどのような政策調整を行うか。
- ② ロシアのヤマル半島での天然ガス開発プロジェクトには、フランス及び中国国営企業が資本参加と共同開発に加わることとなった。天然ガス開発及び LNG 基地建設、輸出ルートの確保など、どのような交渉を行うか。

【第 3 フェーズ】日本の商船が北極海沿岸ヤマル半島沖で事故・ロシアが米軍の無人機撃墜・グリーンランド独立の住民投票にロシア政府の影響の可能性

- 郵船三井所属の砕氷 LNG 船が、北極海沿岸ヤマル半島沖で、付近を航行していた船舶と衝突し、航行不能になった。船体は大破、沈没の危険がある。
- 米国防総省は米・カナダが北極海で実施中の合同軍事演習に参加していた無人機「グローバルホーク」がロシア軍により撃墜されたと発表した。
- グリーンランド独立を問う住民投票で独立支持派優勢が伝えられる中、独立派のイヌイト友愛党の複数の幹部にロシア政府関係者が長年、接触していたことが判明した。

第 3 フェーズ：検討のポイント

- ① 北極海航路の積極的活用によって収益力の向上を目指していた郵船三井だが、ヤマル半島沖で深刻な事故を起こしてしまった。日本政府及び郵船三井は LNG 船の救難活動をどのように実施するか。また郵船三井は今後の北極海航路活用をどのように見直すか。
- ② 米国の無人機「グローバルホーク」撃墜を、ロシア政府・米国政府はどのように位置づけるか。軍事的な威嚇ととらえた場合、米国は軍事的な報復を行うか。
- ③ グリーンランド独立運動にロシアが関与を深めていることについて、デンマーク政府及び関係諸国はどのように対応するか。

【第4フェーズ】グリーンランド住民投票で独立支持派が大多数。

- グリーンランドでデンマークからの完全独立を問う住民投票が実施された結果、独立支持派が73.45%という圧倒的多数で勝利。今後、グリーンランドでは独立に向けた手続きを開始することになった。独立運動を主導してきたグリーンランド進歩党やイヌイット友愛党はEU加盟を目指さず独自の外交政策を追求するとした。

第4フェーズ：検討のポイント

- ① グリーンランドの住民投票による独立支持派が賛成多数を占めたことにより、デンマーク本国との独立に向けた手続きに入る。デンマーク政府はグリーンランドを基線とする北極海の排他的経済水域の権益を含め、どのようにこの問題に対応するか。
- ② グリーンランド独立はグリーンランドがEU/NATOから見て空白地帯になる可能性が高まった。またロシアがグリーンランド資源開発に強い意欲を示している。こうしたなか、グリーンランドに在外基地を保有する米国やNATOはどのような対応をとるか。

(2) 4つのフェーズにおける各国の対応

【第1フェーズ】(国籍不明の潜水艦事故について)

- 中国政府は記者会見において、事故を起こした潜水艦が中国人民解放軍・海軍に所属する原子力潜水艦であることを認めた。潜水艦事故が発生した海域(ベーリング海北方)は公海であり、中国は同潜水艦の事故対応に責任を持ち、同国海軍が救難に向かっていることを発表。原子力潜水艦から放射能漏れが起きているか等、事故の詳細については調査中であり答えられないとした。
- ロシア政府は潜水艦が事故を起こした海域についてはロシアの排他的経済水域であると言及。中国とハイレベルで密接な連絡を取りつつ、2011年SAR協定に基づき、迅速に救援活動を行う方針を発表した。
- 米国政府(民主党政権・日系米国人大統領)は外交方針として多国間主義重視を明言。安全保障政策は平和共存路線であるが、死活的国益については妥協しない。またメディアとは友好的関係を目指し、情報提供も積極的に行うことを明確にした。中国による原子力潜水艦事故については、人道的見地から救援、機体のえい航などについては異存なしとした。他方、原子力潜水艦の事故により発生し得る海洋汚染の危険性などについては、北極評議会を積極活用し、議論して対応していきたいとの考えを示した。原子力潜水艦からの放射能漏れについても、中国からの情報提供を待つのではなく、米軍からも調査船を派遣し、独自調査を行う方針を示した。
- 日本政府は、北極海で発生した原子力潜水艦事故が日本のシーレーンにとっても重要であることから事態を注視するとした。人道支援、原子力汚染防止の観点から、支援要請があれば速やかに対応する意向を示した。

- デンマーク政府は北極評議会議長国として、関係国間の利害関係の調整が円滑に進むように努力するとした。米国からの海洋の自由重視発言があったが、「半閉鎖海」に該当する地域が「どこまで自由か」についてはまだ結論が出ていない部分もあると牽制した。

【第2フェーズ】（主に潜水艦事故への対応や事故の影響について、一部グリーンランド独立に向けた動きについて）

- ベーリング海峡北方で航行不能となった中国の原子力潜水艦は、深さ 70M 程の同海域海底に沈没している。潜水艦の船体に目立った損傷はなく外形の健全性を維持している。ただし、事故海域の海中からは微量ながら放射性物質が検出され、その濃度が徐々に上昇している。
- 事故海域に最も早く到達したのは周辺の警戒監視に当たっていたロシア海軍であり、同軍の救難艦が事故艦のサルベージを試みた。しかし救難艦単独では原子力潜水艦を引き上げることはできず、内部のクルー救難を打診したが、事故艦はハッチを開けず、救難を拒否した。
- 事故艦は ELF（極超長波）通信によって中国海軍と通信し、最終的には中国海軍が事故艦のクルーを救難艦によって救助することとなった。中国政府は残された事故艦の引き上げにあたり、サルベージ船の提供の申し出を行ったノルウェー政府と協力することとなった（多数の国からの支援の申し出があったが、実際に潜水艦の船体引き揚げの実績があるノルウェーからの支援を受ける決断をした）。
- 北極評議会で救難活動の調整及び放射能汚染があった場合の対応のために、閣僚会合が開催され、10 か国（北極圏諸国・日・中）が参加。中国が自国で救難活動を行い、速やかに情報開示するという関係国が納得した。
- 米国は上院において国連海洋法条約を批准した。北極海に関する大統領令を新たに発出し、①アラスカ州におけるプレゼンスを強化（州軍の増強については現時点では考えていない。当面はアラスカにおける港湾整備）、②北極圏を「平和と自由の海」にすべく、北極圏諸国各国と協調、③北極圏における自然資源開発経済開発を持続可能な形で進める、④北極圏の環境を保護し、生物資源を保全する、⑤先住民コミュニティを尊重する、⑥環境問題に関する北極圏調査のキャパシティを強化することを発表した。
- 米国政府は北極圏におけるグリーンランドの重要性を鑑み、デンマーク政府と緊密に連携しつつ、グリーンランドへの経済支援を強化する。日本ともこの面では協力したい。また、アラスカと日本をつなぐ北極点を通るいわゆる「第3のルート」開発も日本と協力して進めることとした。

【第3フェーズ】（郵船三井タンカー事故・グローバルホーク撃墜事件への対応）

- 郵船三井の LNG 船事故では乗組員総員 20 名（日本人船長、ロシア人案内人、ノルウェー人船員 5 名、アイスランド人船員 10 名、オランダ人船員 3 名）のうち、日本人船長とロシア人案内人及びノルウェー人船員 2 名が行方不明となった。
- 現場に最初に到着したロシア沿岸警備隊が救助を開始した。LNG 船に積載していた LNG 燃料が漏れガス化して爆発の危険性があったため、行方不明者の捜索及びノルウェー人船員 1 名、アイスランド人船員 2 名、オランダ人船員 1 名の救助ができずに活動を一時停止、現場を離れた。
- LNG 燃料漏れが止まったところでロシアによる救助活動が再開され、船に取り残されていることが確認されていたノルウェー人船員 1 名、アイスランド人船員 2 名、オランダ人船員 1 名は救出。行方不明であった日本人船長及びロシア人案内人については遺体を収容した。
- 日本政府は、郵船三井のタンカー衝突については、当事国のロシアと協力しつつ、原因究明に努め、北極委員会にも協力を要請した。ノルウェー、ロシアの支援を受けつつ、日本からも自衛隊のアセットの提供などをロシアに申し入れた。
- 北極評議会は郵船三井のタンカー事故に関して緊急閣僚委員会を招集し、①事故対応は人命第一で、ロシアの活動を日本、ノルウェーが支援する、②既存の SAR 条約は機能しており、この枠組みを引き続き尊重することを確認、③安全対策、航行方式などに関し WG で検討する、④今後も評議会を活用し、協力関係を推進、環境保護を務める、の各点で合意した。安全対策、航行方式などに関する WG は北極圏諸国 8 か国＋参加に関心を示したオブザーバー国からの参加を得て行うこととした。
- 米国政府はグローバルホークが撃墜されたことに対して改めて抗議の意を表明する。防空識別圏内でのこのような行動は明らかに国際法違反。安保理で非難採択決議を引き続き追求する。ロシア権益に対する直接投資への禁止を含む対ロ制裁を単独で行うことを決定、関係者の米ロ間の往来の制限、オランダ、フランス、カナダ、ノルウェーなどに制裁への同調を呼びかけ。他方、ロシアに、回収した機体の返還を呼びかけた。

【第 4 フェーズ終了後のアクションプラン】

各チームに対し、北極海における安全保障上・経済上の戦略をどのように定義するか、第 4 フェーズまでの状況を踏まえた具体的政策目標に関するアクションプラン作成を依頼した。各国・組織のアクションプランは以下のとおり。

ロシア政府

- **北極海における戦略**：北極海がロシアの中核的利益であるという前提に立ち、ロシアのコントロール下での権限確保を確実なものとするディフェンシブな戦略をとる。第一義的に北方ルートの開拓と西シベリア以東の資源開発及び権益強化を目指す。以上

を可能にするための北極海における航行管理、安全保障政策の自由度の拡大を追求する。

● **具体的政策目標：**

1. 内政（スプラヴェドリヴォスト（公平）政策）：他国からの投資の招致。見返りとしてロシアが航行の安全を保証、ロシア会社法、投資関連法規、モスクワ市場や保険などを整備。各管区での航行に関する税関手続きなどの簡素化・一本化などの開放的政策をロシアの法制下で公平かつ公正に施行できる政策。
2. 外交（基本的には穏便な北極海外交を実施できる環境づくりに腐心する）：ロシアがコントロールできない中央航路（北極点航路）や北西航路（カナダより航路）への進出は断念し、地域大国としての充実と安全な航行を保証するエスコート役に徹する。西欧への入り口であるノルウェー、イギリス、デンマークとの通商・経済関係の確保・強化と極東安全保障に対する限定的なコミットで、入り口と出口に配慮する。西シベリア以東の開発については、ディールの透明性を確保するための方法を模索し、これまでの独占供給体制から複数資本供給先を目指せる仕組みの実現を目指す。

- **具体的施策：**（対イギリス）北方航路充実のための金融・保険事業に関する提案。（対デンマーク）共同安全保障体制の構築を打診。（対日本）北極海航路の安全航行に関するシーレーン確保を前提とした協定に合意。10年間で総額4兆円の開発基金の獲得に成功。日米安保条約の対象海域ではない地域での安全保障体制の確立で合意に達したほか、以下の項目からなる露日ポストークプランに合意・露日両国において採算が確保できる形でのヤマル半島以東の資源開発の実施。上記事業に伴う輸送の安全保障をロシアが担保・露日2+2の定期開催・サイバーセキュリティ、ソフトウェア開発など露日が協力できる産業育成を促進・救助救難の共同訓練を露日で実施（対グリーンランド）デンマークからの独立後、国家承認後すぐに安全保障協力協定の締結と、独立の保証（主権の尊重）に関して以下の項目からなる露新グリーンランド協定に合意。新グリーンランドに対する安全保障協力協定と具体的な脅威に対する協議の実施・新グリーンランドの主権の尊重、国連加盟支援・新グリーンランド自立のためのソブレメンヌイ級駆逐艦・沿岸警備艇の無償貸与及び沿岸警備隊に対する訓練の実施・新グリーンランドの経済的自立を目指した産業育成プランに対するロシアの貢献について原則合意。（対中国）関係継続のための外交努力を続ける。（対米、対加）緊張緩和、北極海航行に関する枠組みをバイ・マルチの双方で模索する方針を堅持。

北極評議会

- **北極海における戦略目標：**①メンバー国及び先住民の権利保護、②国家協調の枠組み維持、③ グリーンランドのメンバー承認、④デンマークの位置づけ確定のための速やかな調整（フェロー諸島の意向確認）

- **具体的施策**：①評議会としてはメンバー国間の利害調整を行い、持続可能な開発計画を推進し、先住民の権利保護を図る、②上記に関して議長国たるデンマーク及びフェロー諸島の意味を確認する、③メンバー国の要求に速やかに対応し、評議会としての役割を果たす。

デンマーク政府

- **北極海における戦略目標**：北極海地域の現状維持のために、グリーンランドの完全な独立を回避する。
- **政策目標**：独立したグリーンランドの西側陣営への残留、自由・民主主義とイヌイット文化を基調としたグリーンランド国家建設に誘導、資源開発や北海航路利用に関して米国主導の勢力均衡の中で推進。
- **具体的施策**：グリーンランドの完全独立と同時にカナダ、米国、グリーンランドの間で経済同盟（北極海経済連合）を締結すると同時にグリーンランドの NATO 残留を目指し、そのための条件交渉を独立グリーンランドと行う。可能であれば、デンマークが当該経済同盟に入ることも模索する。

グリーンランド自治州

- デンマークから独立、最終的には国連加盟
 - ・どの国とも公平に対応し、経済及び安全保障においても競争は望まない
 - ・歴史的にイヌイット文化圏にあったロシア、米国（アラスカ州）及び日本（北海道）とは友好的関係の構築を目指す
 - ・独自憲法に基づき、軍隊を保有する。皆兵制。国連加盟後に国際安全保障については貢献を目指す一方、当面はロシアとの間に二国間安全保障体制を構築する。

ノルウェー政府

- **北極海における戦略目標**：北極海地域の現状維持（グリーンランド含む）、ロシアの進出の回避（特にスヴァールバル諸島）
- **政策目標**：ロシアの進出を絶対的に排除する。資源開発や北海航路の利用に関しては、米国主導の勢力均衡の中で進める。
- **具体的施策**：グリーンランド独立問題では、デンマークの方向性に乗り、必要に応じて支援する。

イギリス政府・カナダ政府

- **北極海における戦略目標**：北極海地域の現状維持
- **政策目標**：ロシア・中国の影響力増大を避ける。
- **具体的施策**：米国が中心となって据える、グリーンランドを西側の一員としてとどめておくための枠組み作りに協力する。

米国政府

- **北極海における戦略目標**：北極海の平和と自由を守り、民主主義と多国間主義に基づき国際社会の繁栄に貢献する。
- **政策目標及び具体的施策**：
 1. 安全保障：アラスカ・コマンド新設と、それに伴う米軍再編、パトロールの強化、NATO 及び北極海評議会へのコミット強化、北極海中央航路の開発、グリーンランドの防衛保証により、米軍基地の存続確保の追求、UNCLOS の適用と航行の自由確保の徹底
 2. 経済開発（主導的かつ持続可能な開発目標（SDG s））：UNCLOS などの法の支配を通じた北極海開発、グリーンランド開発支援会議（日本にホスト国を務めさせ、且つ主たる拠出金負担国になってもらう）、北極海におけるロシアや中国主体の資源開発の抑制、米国官民による産業・技術支援
 3. 環境保全（パリ協定復帰を通じた地球温暖化の防止）：北極海を通過する船舶の排気量規制、シロクマを含めた野生生物の保護、本政策の阻害要因を米沿岸警備隊により排除
 4. 人権・社会主義（先住民の人権・伝統・アイデンティティ・文化の尊重）：「イヌイットを大切に」キャンペーンの実施、マイノリティ保護局の新設

日本政府

- **北極海における戦略目標**：調達先の多様化による資源エネルギーの安定的確保、ロシア・グリーンランド・欧州までを見据えた北海航路における安定的、安全なシーレーンの確保。
- **政策目標**：ロシアの北極海沿岸～サハリンまでの開発に協力して関係を構築する、米国と共同してグリーンランドの経済開発を行う。
- **具体的施策**：
 1. 対ロシア：ヤマル半島以東の共同開発・10年で4兆円規模（初年度8000億円）の対ロ経済協力・事業に伴う開発・輸送などに対するロシアによる安全確保のための諸活動・日ロ2+2の定期的開催・ソフトウェア開発やサイバーセキュリティ対策などに係わる、共同での産業育成・振興・海難事故などに対する救難活動に関する共同訓練の実施
 2. 対グリーンランド：米国と共同での経済開発協力プラン・日本が議長国となってグリーンランド開発支援会議（東京イニシアチブ）を開催すべく関係各国と調整・東京イニシアチブは米国の全面的支援のもと、日本はエネルギー分野に特化して実施

中国政府

- **北極海における戦略目標**：北極海を「一带一路」と同様の経済・外交圏構想を構築する場として定義
- **政策目標**：北極圏における中国の覇権の確立（北極海領域のサイバー空間の実効的支配、グリーンランドの東側への拠点設置を梃子にした北極中央航路の開拓及び発展）
- **具体的施策**：（「北斗衛星測位システム」が確立し、北極海周辺諸国における港湾業務及び船舶航行支援システムなどに中国の電子機器（IT システム、ネットワークなど）の導入が進んでいることが前提）
 1. 中国の電子機器のアップデート機能を利用し、傍受・遠隔操作の機能を埋め込み、隣接する西側諸国のシステムを不正データの送信により誤操作させ、北極海における9船舶航行を妨害、あるいは誤操舵を発生させることで意図的に大事故を発生させる。
 2. 「誤作動する西側諸国のシステム」を中国のシステムに入れ替えたところから不審事象の発生を止めることで、中国のシステムの信頼性および安全性を他国に納得させる。
 3. 1.2.を通じて北極海領域において中国製の船舶航行システム展開及び北斗衛星測位システムの利用を達成し、段階的に北極海周辺諸国の資源開発に参画、さらに社会インフラに係わるサイバー空間を利用したビジネス（IoT、ビッグデータ、AI等）を中国に依存させる。

(3) 「アクションプラン」を踏まえた状況付与

① グリーンランド独立問題

- ロシアは完全独立を表明したグリーンランドと「新グリーンランド協定」を合意した。
 - ①グリーンランド独立後の速やかな国家承認（国連加盟への推進）、②安全保障協力協定に向けた協議の開始、③グリーンランド防衛のためロシア軍のソブremenヌイ級駆逐艦・沿岸警備艇の無償貸与及び沿岸警備訓練の実施、④グリーンランドの産業育成プランへの協力、が主な内容となる。
- 米国政府は独立を表明したグリーンランドに対し、現在米軍が使用しているチューレ空軍基地の存続を確認する交渉を行なっている。同交渉の中では、新グリーンランド政府とNATO加盟問題・集団防衛体制のありかたが焦点となる。

ソブremenヌイ I 級ミサイル駆逐艦(715)



チューレ空軍基地



- デンマークはグリーンランド完全独立後も、同国が NATO に残留することを強く求め、同時にカナダ・米国とも経済的関係を強化するための交渉に入る予定。ノルウェーもデンマークの姿勢を支援する方向性を示した。
- 北極評議会（議長国：デンマーク）は、グリーンランド完全独立後のメンバー国の位置付けについて速やかな調整を行う意向を表明。フェロー諸島（デンマークの自治領）がどう位置付けられるかも焦点となる。
- 日本政府は米国と共同でグリーンランドの経済開発協力プランを検討していることを明らかにした。また多国間の枠組みとして「グリーンランド開発支援会議」（東京イニシアティブ）の開催を目指し関係国と調整を続けている。
- 新グリーンランド（暫定）政府は「我が国はデンマークより完全独立を目指し、主権国家として国連加盟を目指す」「どの国とも公平な関係を目指し、経済・安全保障上の対立・競争は望まない」「我が国と歴史的に文化的繋がりも深いロシアや日本との友好関係は深めていきたい」と声明を発表した。
- 新グリーンランド（暫定）政府は、憲法制定後に独自の軍事力を創設し、国民皆兵制を導入することを表明した。また自衛能力が確立するまでの間、ロシアとの安全保障協力を深めていく方針を明らかにした。

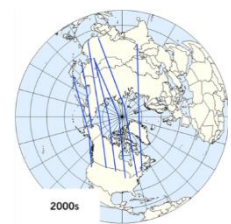


② 北極海の安全保障に対する政策

- ロシアと日本は北極海航路の安全航行に関する協定に合意。日露「ポストークプラン」（後述）に伴う輸送の安全保障をロシアが担保し、北極海における搜索救難訓練を自衛隊とロシア軍が合同で実施する方針を明らかにした。
- 米軍は米国本土の防衛を担当する北方軍(Northern Command)、アジア太平洋地域を担当する太平洋軍(Pacific Command)に加えて、新たに北極圏の安全保障を念頭においたアラスカ軍(Alaska Command)を創設し、バージニア級・オハイオ級原子力潜水艦を増強配備する予定。

③ サイバーセキュリティと北極圏

- 北極海周辺諸国における港湾業務及び船舶航行支援システムの電子機器の機能障害・誤作動が深刻化している。北極海では船舶航行に GPS 及び自動船舶認識装置(AIS)、VHF 通信が正常に機能せず、ついに北極海航路での船舶同士の衝突事故が立て続けに 3 件(ヤマル半島沖 2 件、カラ海峡 1 件) 発生した。



- 国際線の北極航路は引き続きほぼ全ての国際線で運航ができない状態が続いている。北京・ドバイ・香港・ニューデリーと北米主要都市を繋ぐ路線に深刻な影響と経済的損失が出ており、主要航空会社は早期の対応を求めている。尚、世界中の航空関連株は7%以上下落している。

④ 北極圏における資源エネルギー開発

- ロシア政府と日本政府は「ポストークプラン」(上述も参考)に合意し、以下の協力を行うこととしている。①日露両国で採算が確保できる形でのヤマル半島以東の資源開発、②10年間で4兆円規模(初年度は8,000億円)の日本の対ロ経済協力、③ソフトウェア開発やサイバーセキュリティ対策等の共同の産業育成を行う。

⑤ 大陸棚限界委員会の勧告：ロシアの主張を退ける

- 国連大陸棚限界委員会は国連海洋法条約第76条に基づく勧告を行い、焦点となっていた北極海の「ロモノソフ海嶺」について、科学的調査を精査した結果、デンマークの大陸棚の延伸であることを認定した。「メンデレーエフ海嶺」については、カナダの大陸棚の延伸であると認定した。

- ロシア政府は2015年以降、ロモノソフ海嶺・メンデレーエフ海嶺を含む120万平方キロの海域を大陸棚延伸の対象として大陸棚限界委員会に申請していた。今回の判断はロシアによる申請内容を全面的退け、デンマーク・カナダの申請を採用した形となる。



以上の状況付与を経て、シミュレーションは下記のように推移した。

- ロシア政府によるグリーンランド独立を問う住民投票に対するサイバーその他の介入が指摘される中、デンマーク政府は住民投票自体を無効と発表した。「住民投票は正常に行われておらず、行政が機能停止している」という判断でグリーンランドの自治権の一時停止を宣言、全ての行政権を暫定的にデンマークに付与するとともに、鎮圧のために国軍を投入した。他方で、グリーンランドは住民投票が民主的に行われたものであることを主張し、独立を宣言。ロシア政府は速やかにグリーンランドの国家承認を発表した。

- 北極委員会は事態の鎮静化を図るため、緊急閣僚会合招集を提案。現状維持を最優先にし、部隊の移動などを当面の間、凍結することで、首脳間で合意した。
- 日本とロシアは「ポストークプラン」を発表した。合意された6項目は①ヤマル半島以東の共同資源開発、②10年で4兆円規模（初年度8000億円）の対ロ経済協力、③事業に伴う開発・輸送などに対するロシアによる安全確保のための諸活動、④日ロ2+2の定期的開催、⑤ソフトウェア開発やサイバーセキュリティ対策などに係わる、共同での産業育成・振興、⑥海難事故などに対する救難活動に関する共同訓練の実施。
- 米国は日米豪戦略対話を見送り、朝鮮半島をめぐる米韓2国間協議の際に日本を素通りするなど、不快感を表明。国家安全保障会議が大統領に提出した国家安全保障戦略でも、米豪同盟重視を明言。グリーンランドに対しては、ロシアとの関係を切らない限り、国連安保理開催に同意しない旨通告。
- グリーンランド内の治安は悪化。デンマークの要請に基づき、NATO軍が治安維持など人道的見地からがチュール基地に3000人規模の部隊派遣を決定。
- 中国は、不具合が続く北極極圏の通信システムに対応するためとして、自国の「北斗」システム等は正常に機能しているとして発表した。

（4）最終段階の記者会見

- デンマーク政府は、グリーンランド独立を問う住民投票が一部の住民による動きに過ぎず民意の反映ではないとして、住民投票の正当性を退けた。グリーンランドが安定を回復したのちは、デンマークとしては米国、日本、中国など主要国から援助の申し出があることもあり、新たな発展を願う。今回の住民投票においては海外からの介入があったことが問題であって、手続きに瑕疵がないと認められる選挙を再度実施し、結果が独立を選択するのであれば、結果を尊重する。
- 米国政府はデンマーク政府の立場を全面的に支持した。住民投票問題へのロシアによる介入については信頼性の高い情報を持っている。さらに、ロシアが軍艦の提供などを含む安全保障協力協定を意図していたことは看過できず、したがって、経済制裁を引き続き継続する。日本との協議の場で、日米同盟の再確認と、対ロ経済制裁への協力を強く申し入れた。他方、日露の「ポストークプラン」は日本の経済上の懸念が動機であったことは理解。したがって、グリーンランドにおける資源開発は日米共同で行い、東京での支援会合を通じた度量を継続することで、日本が「ポストークプラン」を即時凍結することを強く期待。真に民意が反映された独立グリーンランドは、ロシアのような勢力と良好な関係を築くことがあるとは考えにくい。2016年の米大統領選挙にロシアが介入した結果、どれだけのダメージがあったかを考えれば、介入の確たる証拠をつかみながら不問にすることは不可能。
- 北極評議会は首脳会合の結果、住民投票へのロシアの介入の詳細がはっきりするまで

は、軍の展開は一切凍結、という点で合意が成立しており、右の遵守を求める。グリーンランド独立問題については、先住民の権利が尊重と両立するような形での解決が望ましい。

- 日本政府はポストクプランの凍結を近々に宣言するという米国の理解には疑義を表明した。グリーンランド独立問題については、あくまで独立を認める可能性を残して再選挙を行うというデンマーク政府の前向きな姿勢を、安保理議長国として評価。
- ロシア政府は中国との緊密な関係は、今後も公正、公平に継続していくという立場にゆるぎなしの方針を明確化した。日本との関係についてもロシア国内法にのっとり、公正、公平に関係を継続してだけでなく、フランス、イギリス、韓国のエネルギー系企業との関係も深めながら、エネルギーの安定供給に貢献すると表明した。またロシアの活動については、公正な選挙に必要な情報を提供したという認識。
- 中国政府は、グリーンランド独立問題については、北極海の平和利用という観点に立ち、デンマークの立場を全面的に支持した。またグリーンランド住民の生活の安定のために支援する用意があると発表。ハッキング被害で物流に甚大な影響。中国が「北斗」システムを提供したことで直接投資のコミットメントを維持できない国が出てきた場合は、これを肩代わりする用意があるとも表明した。

4. 本政策シミュレーションの教訓と政策的含意

- 北極海におけるロシア政府の軍事・経済的影響力は支配的であり、ロシアは基本的に現状維持政策を追求することになる。他方で、ロシア単独資本での資源開発には限界があり、関係各国との共同開発を進めるためにも「公平・公正」「透明性」「法の遵守」をより一層強化することになるという見通しが得られた。今回のシミュレーションでは、米国とカナダによる北西航路や北極海航路の出口であるノルウェーの権益については、できるだけ尊重する施策が追求された。他方で、大陸棚延伸申請の結果等によっては、ロシアの北極海権益が大きく毀損される可能性もある
- 米国政府は安全保障及び通商航路において北極海の戦略的重要性を重視することになる。北極圏における最大の脅威はロシアの影響力拡大、次点の脅威は中国の資源開発及び安全保障上の進出という観点に立ち、ロシア及び中国の北極海進出を封じることが今回の米国チームの政策目標となった。しかし、ロシアとの共同開発を進めたい多くの関係国との間では、単純なロシア封じ込め政策を共有することが困難だった。オランダ・ノルウェー・日本など、ロシアと連携してヤマル半島の資源開発を進める国々との政策調整は難しかった。今回の米国政府の設定は民主主義・人権という原則を重視する政権であったが、影響力を増すロシアと対露協力を深化させようとする関係諸国との間で、齟齬を深めることとなった。
- 日本政府は日米同盟関係を重視しつつも、北極圏の資源開発をエネルギー安全保障問

題として捉え、最大のステークホルダーであるロシアとの政策協調を追求した。米国が厳しい対露政策をとり日本にも同調を求める中で、日本は実利主義的な対露外交を追求し、しばしば日米関係には緊張が高まった。日米同盟の堅持とロシアとの関係改善の両立の厳しさが際立っていた。ただし米露関係対立の中で、ロシアの対日政策には柔軟性・具体性が増し、日露エネルギー協力では大幅な進捗がみられた。今回の日本政府チームは、北方領土問題と日露平和条約交渉をがんじがらめの前提としないことによって、より実利重視の対露外交を行った。

- 中国政府は、北極圏を安全保障・通商政策の新たなフロンティアと捉えていた。実利的観点からの対露政策協調とともに、北欧の北極圏沿岸国とも戦略的関係を発展することが見出された。さらに北極海中央航路が開拓されれば、中国の戦略的自由度はさらに拡大することが確認された。他方で、今回のシナリオでの中国の原子力潜水艦事故への対応にみられるように、中国から遠く離れた場所における軍事的展開能力には依然として課題がある。
- グリーンランド自治領がわずか5万人の人口にもかかわらず、その住民投票によって独立路線が追求された場合、北極圏の安全保障に与える影響は甚大であることも確認された。地球温暖化に伴うグリーンランド経済振興の可能性と、独立運動の連動性にも注視すべきものがある。デンマーク政府はグリーンランド独立阻止のために、関係国との調整に奔走した。デンマーク政府にとっても自治要求の拡大と住民投票の流れは、主権問題にとって深刻な課題であることが再確認された。
- 北極評議会はこれまで安全保障を協議しない前提があったが、北極海における事故に対する捜索・救難活動や、各国の利害調整などを行う過程で、徐々に安全保障問題への調整機能を持つようになった。北極海は環境保護や少数民族保護など日本政府にとってアプローチしやすい領域を扱っている。今後は北極海における行動原則や軍の透明性の確保など、関係各国との信頼醸成措置の具体化について潜在性の高い組織である。例えばASEAN 拡大防衛大臣会合(ADMM+)のような国防相会合が定期的開催されるようになるのが理想ではないか。
- 北極圏を軍事的側面からみれば、北極海及びその周辺に展開できる軍事アセットを有することが事態対処及び政治的影響力に決定的であることも確認された。とりわけ、捜索救難活動や軍事演習をめぐる緊張の高まりにおいて、事態のエスカレーション管理や危機管理において、北極海におけるパワープロジェクション能力は決定的に重要だった。
- 北極海における衛星・地上通信システムには重大な脆弱性があり、サイバー攻撃に対して航空機及び船舶の航行が妨げられかねないことが、サイバー専門家より指摘された。また北極海沿岸国の海底ケーブル(アイスランド・グリーンランド・カナダ)も中国系企業の関与が高く、セキュリティ面での課題が残されている。

- 北極海においては通商航路・資源開発のフロンティアとして大きな経済効果が期待される一方で、安全保障上のリスクも大きいことがシミュレーションから抽出された。問題は各国の利害対立を調整するガバナンスが依然として十分に確立されていないことである。日本政府も北極海におけるガバナンスとルールメイキングに積極的に参画することが望ましい。

以上