

国連総会第一委員会におけるサイバーをめぐる議論の動向

1 概観

我が国の「サイバーセキュリティ戦略」が指摘するように、社会のあらゆる場面でサイバー空間の利用が加速的に進み、サイバー空間と実空間の一体化が進展することにより、人権、プライバシー、犯罪・テロ、国家安全保障など、実空間の問題がサイバー空間に持ち込まれ、課題となっている。また、サイバー攻撃は容易に国境を越え、国家の関与が疑われる事案も出てきているため、サイバー空間の安全・安定の確保のためには、法の支配の推進、「積極的サイバー防御」の向上、国際協力・連携を進める必要がある。この際、サイバー空間の自律的・持続的な発展を阻害しないように留意しなければならない。このようにサイバー空間における活動の活発化は、大きな機会とともに新たなリスクや脅威を生み出しており、安全保障上の観点からも国際的なルール作りが課題となっている。

2 国連総会第一委員会における動き

国連では、第 53 回総会(1998 年)にロシアが、情報安全保障分野での既存及び潜在的な脅威(サイバーテロや通信システム上の犯罪等)認識を多国間レベルで促進させることを目的とした決議案(「国際的安全保障の文脈における情報及び電気通信分野の進展」)を提出した。同決議案はその後毎年提出され、情報セキュリティに関する新たな法規制の導入、サイバー空間における人権を始めとする基本的権利の尊重等をめぐって議論が行われてきている。

2004 年には、同決議に基づいて第一委員会の下に 15 か国の専門家で構成される政府専門家会合(GGE)が設置され、2017 年までに 5 回のGGEが設置された(第 4 会期(2014~2015 年)は 20 か国、第 5 会期(2016~2017 年)は 25 か国の専門家で構成)。このうち、日本は 2012 年から開催された第3会期以降のGGEに参加してきている。これまで 5 回にわたるGGEでは、全ての国家に広く適用可能なサイバー空間における国家の責任ある行動に関する規範や信頼醸成措置及びキャパシテビルディングに関して議論されて合意に達する等(第 4 回GGE報告書)、一定の成果を上げた。一方、第 5 回GGEではサイバー空間における国際法や自衛権の適用等について、ロシア・中国と西側諸国との意見の違いが明らかになり、実質的な報告書を採択できなかった。

こうした対立を背景に、第73回総会(2018年)でロシアは、サイバー空間への国際法の適用や責任ある国家の行動規範として上海協力機構の「情報セキュリティのための国際行動規範」に言及するGGE設置決議案を提出した。これに対し、米国は、従来のGGE決議案をほぼ延長した内容の別途の決議案(「国際安全保障の文脈におけるサイバー空間の責任ある国家の行動の進展」)を提出し、米露がサイバーセキュリティーに関するGGE設置決議案を競い合うことになった。こうした中で、ロシアは決議案を修正し、GGEとは異なり、国連全加盟国が参加可能な形でのオープン・エンド作業部会(「国際安全保障の文脈における情報及び電気通信分野での発展に関するオープン・エンド作業部会」)(OEWG)を設置することを盛り込んだ。NAM等の取り込みを睨んでの変更とされている。両決議案をめぐることは、それぞれが自国の決議案に関する非公式協議を開催し、米露二国間協議も行って決議案の統合が模索されたが実現せず、両決議案がともに採択された結果、サイバーセキュリティに関して議論するフォーラムとして米国決議案に基づくGGEとロシア決議案に基づくOEWGが並立することになった。

ロシア決議に基づくOEWGは、2019年9月以降3回の会合を経て2020年の国連総会(第75回総会)に報告書を提出することになっている。米国決議に基づき通算6回目の会期となるGGEは、2019年12月以降4回の会合を経て2021年の国連総会(第76回総会)に報告書を提出することになっている。

第74回総会(2019年)においても、これらをほぼ踏襲する2本の決議案が提出され、採決の結果ともに採択された。

3 我が国の対応

日本は、サイバーセキュリティ基本法に基づいて平成30年7月に閣議決定された新たな「サイバーセキュリティ戦略」に基づき、法の支配の推進、信頼醸成措置の推進、能力構築支援を三本柱としてサイバー外交に取り組んできている。サイバー空間と国際法の関係については、サイバー空間を利用した行為にも国連憲章、国際人道法などの既存の国際法が当然適用されるとした上で、情報通信ネットワーク技術の特性に鑑み、個別具体的な法規範がいかなる範囲で適用されるのかについて検討を深める必要があるとの立場であり、個別具体的な法規範の適用につき検討を進めるとも

に、2015年GGE報告書に記載されている11の規範に関する実践に必要な更なる理解の促進を目指している。

これらを踏まえ、国連における議論では、2012年の第3会期GGE以降、GGEメンバー国として関係諸国とも連携し、上記の柱に基づく各種の取組を説明した上で、新たに設置されたOEWGがこれまでのGGEの成果を踏まえ、かつGGEとの間で相互補完的な役割を果たすべきこと等を主張してきている。今後も、日本は、GGE及びOEWGの双方において各国と協調しながら、自由、公正、かつ安全なサイバー空間の維持に向け、引き続き積極的に貢献していく。

米露が激しく対立した第73回国連総会(2018年)では、日本は、当初から米露双方に対して決議案の調整、統合を促したが実現しなかった。米国決議案については、過去のGGEの成果に立脚しつつ、非メンバー国へのアウトリーチにも配慮したバランスの取れた決議案であることから、日本はこれに共同提案国として加わった。一方で、ロシア決議案は、過去5会期にわたる議論の成果に立脚しておらず、また、上海協力機構の「情報セキュリティのための国際行動規範」に依拠するなど、サイバー空間への国際法の適用や責任ある国家の規範等についての議論に予断を与えかねない内容であった。こうしたことから、日本は、議論の包摂性という観点でOEWGが果たしうる役割自体を否定するつもりはないとしつつも、ロシア提出の決議案には反対した。

第74回総会(2019年)において、前年の決議をほぼ踏襲する2本の決議案が採決された際には、日本は、ロシア提出のOEWG決議案について、OEWG及びGGEの双方を歓迎し相互の補完性を認めるなどの修正が加えられたものの、引き続き、支持できない表現が含まれることから、棄権した。米国決議案については引き続き共同提案国となった。