

# NPI Quarterly

Nakasone Peace Institute

Contents

Volume 14 Number 4

2023年・秋号

## 巻頭論文

「国際秩序の行方と2024年米大統領選挙」

久保文明

## 中曽根康弘賞受賞者特集

「ロシア・ウクライナ戦争と日本の安全保障」

小泉 悠

「地域研究的方法による東南アジアの対外政策研究:グローバルサウス論批判」

鈴木絢女

## 政策研究

「日米韓キャンプ・デービッド首脳会談の成果と今後の課題」

西野純也

「経済安全保障としての研究開発力強化

～新たなモデル導入による効率的イノベーション・エコシステムの創出～」

白石重明

「ソ連のアフガニスタン侵攻を再考する」

粕谷真司

「第三の政策ツールCCyBの可能性」

酒井 輝

## 研究所ニュース

「中曽根康弘賞のご紹介」

「人事」

「研究所会議テーマ一覧」



## 巻頭論文

# 国際秩序の行方と 2024年 米大統領選挙

常任研究顧問／防衛大学校長

久保文明

### はじめに

現在、第二次世界大戦後の国際秩序が重要な点で大きく動揺しつつある。すなわち、かりに国境や領土について不満を持ったとしても、いかなる国家も一方的な力の行使ないしその威嚇によって現状変更を行ってはならないという原則に立脚した国際秩序が揺らいでいる。このような国際秩序は、法の支配に基づいた国際秩序と呼ばれることも多い。冷戦期のソ連とソ連が率いる東側陣営がこの秩序をどの程度正面から支えていたかどうかは疑わしいが、冷戦終結後この原則はより幅広く受け入れられ、国際秩序としても安定性を増した。しかし、こんにちそれは深刻な挑戦に直面している。

ロシアによるウクライナ侵略はいうまでもなく、最近の東シナ海・南シナ海等における中国の行動、中国・ロシアの接近、そして北朝鮮による核ミサイル開発など、法の支配に基づく国際秩序に挑戦する例は枚挙に暇がない。この状況で、米国が今後も法の支配に基づく国際秩序を断固擁護する意欲を持ち続けるかどうか問われている。ジョー・バイデン大統領はその意思を強く持っているが、迫り来る2024年11月の大統領選挙での再選は覚束ない。

しかも、対抗馬と目される前大統領ドナルド・トランプはウクライナ支援即時停止を主張している。彼は共和党内の大統領候補指名争いにおいて独走状態である。2023年9月時点の多数の世論調査において共和党内で2位につけているフロリダ州知事のロン・デサンティスと最近3位に急浮上した実業家ビベック・ラワスマミも程度の差こそあれウクライナ支援に消極的な見解を表明している。すなわち、党内の大統領候補上位3人がウクライナ支援に否定的である。それに対して、ニッキー・

ヘイリー元国連大使、マイク・ペンス前副大統領はウクライナ支援継続を明言している。

### 1. バイデン政権の対中国・ロシア政策

2021年に発足したバイデン政権は、中国に関する限り、かなりの程度トランプ政権の政策を受け継ぐことになった。むしろ、民主主義対独裁(autocracy)といったより原則論的、イデオロギー的な対立軸で中国を位置づけ、またNATO加盟国、日本・韓国・オーストラリア・フィリピンなどの同盟国を巻き込み、多国間的結束を固めながら中国に対峙しようとしており、その手法は、ときにアドホック的に見えたトランプ政権の対中政策よりかなり体系的であるともいえる。

2022年2月にロシアがウクライナ侵略を開始した後、多数のNATO構成国と共同してロシアに対する制裁を課し、ウクライナに対する武器提供を含むさまざまな支援も提供した。その意味で、バイデン政権は現在明確に法の支配に基づいた国際秩序擁護の立場に立っている。

しかも、その意思は基本的には議会にも共有されている。

2022年5月、米国では武器貸与(レンドリース)法が復活され、ロシアによる軍事侵攻を受けるウクライナや近隣の東欧諸国に対して、23年9月まで軍事物資を貸与する手続きを簡略化し、迅速に提供できるようにした(1941年に制定されたかつての武器貸与法はイギリス・ソ連などに支援を与えた)。この法律は、上院では全会一致、下院では賛成417票・反対10票という圧倒的多数の賛成で可決された。

同月、下院は368票対57票、上院は86票対11票で、400億ドル規模のウクライナ支援法案を可決した。バイデン政権が要求したのは330億ドルであったが、議会がそれを増額したうえで圧倒的多数で可決した。議会はすでに3月に136億ドルの支援を可決していて、今回は追加支援となる。米議会が承認した外国政府に対する支援としては、少なくとも過去20年間で最大規模となる。

世論調査においても、米国がウクライナに軍を投入して支援することについての支持は少ない水準にとどまっているが、武器支援及び財政支援については、過半数を超える支持を安定的に獲得している。ただし、下院については今後ウクライナ支援に消極的な意見が強まる可能性がある。

### 2. 2024年大統領選挙の現状 1 共和党

現段階(2023年8月)で、共和党内で10人以上が大統領候補として立候補表明をしている。これだけ多数の候補が乱立している事実そのものが、反トランプ票が割れるという意味で、トランプに有利な状況となっている。

2023年8月23日、共和党は大統領候補の討論会を開催したが、トランプは出席せず、独自のインタビューを公開した。討論後のリアルクリアポリティックスによる各種世論調査の集計では、トランプ55%、デサントイス14%に次いでラマスワミが7%で3位に入っている。

ただし、たとえば共和党内で最初に党員が意思表示をする党員集会が開催されるアイオワ州の世論調査を見ると、トランプ43.2%、デサントイス17.2%、ティム・スコット10.2%、ラマスワミ5.2%などとなっており、全国平均より差が詰まっている(ただし、集計の対象となっている世論調査はすべて討論会以前のものである。[https://www.realclearpolitics.com/epolls/2024/president/ia/2024\\_iowa\\_republican\\_presidential\\_caucus-8164.html](https://www.realclearpolitics.com/epolls/2024/president/ia/2024_iowa_republican_presidential_caucus-8164.html)、2023年8月30日にアクセス)。民主党の事例であるが、2007年に全国レベルで大差でリードしていたヒラリー・クリントンは結局翌年初めにアイオワ州にてオバマに敗北し、指名も逃した。トランプが優位に立っていることは確実であるが、まだ指名確実とまでは言えない。

### 3. 2024年大統領選挙の現状2 民主党

民主党においてはバイデン大統領を含めて3人が出馬を表明したが、当初は泡沫候補とみなされていたロバート・F.ケネディ・ジュニアが民主党支持者の間で一時15%から20%程度の支持率を集めるようになり、にわかに風雲急を告げた。2023年8月に入り勢いにはやや陰りがみられるもの、今後さらに緒戦の重要な州で25%から30%に届くことがあれば、バイデン大統領も余裕を失うであろう。

現職大統領が再選を目指す際、与党から有力な対抗馬が登場すると、その政党は敗北する可能性が高いことが近年の例から読み取れる。少なくともそれが1968年(ジョンソン大統領にユージン・マッカーシー上院議員が挑戦、ジョンソン大統領は立候補を辞退、与党民主党は敗北)、1980年(カーター大統領にエドワード・ケネディ上院議員が挑戦、カーターは敗北)、そして1992年(ブッシュ大統領に評論家のパット・ブキャナンが挑戦、ブッシュは敗北)に起きたことであった。このような結果が生ずるのは、党内での熾烈な戦いを経ると、内部の亀裂が拡大し、本選挙までに十分に修復できないからであろう。

ケネディについて興味深いのは、その主張がワクチン反対論や陰謀論を中心としており、実際にはトランプの立場に近い部分も存在することである。それゆえに、高学歴層の支持が厚い民主党においてここまで支持率を伸ばしたことは意外と受け止められた。バイデン大統領に対する潜在的な不安の表れかもしれない。バイデン大統領がどの程度容易に再指名を獲得できるかも、本選挙に向けて重要な要因であ

る。

ちなみに、本選挙の展望であるが、バイデン対トランプの仮想レースの世論調査においては、ほぼ五分五分の結果となっており、共和党については他の候補を持ってきても結果はほぼ同じである。しかし、23年9月半ばのCNNの世論調査ではヘイリーのみが6%の差でバイデンに勝利するという結果が出ている。<https://edition.cnn.com/2023/09/07/politics/cnn-poll-joe-biden-headwinds/index.html>

### 4. 2024年に向けての日本の方向性

2024年に、内向きないし孤立主義的外交観をもった大統領が当選することそのものに対して、日本ができることはほとんど存在しない。ただし、その可能性を見据えて、一定の準備を進めることは可能である。それはとりわけ、同盟関係を緊密化・深化させて、米国にどのような政権が成立しても、大統領の一存で日本との同盟関係を弱体化させることは決して容易でないと思えるほどの認識と状況を作り出すことを目標とすべきであろう。

何よりも日本を米国にとって、一般的かつ広い意味で魅力的な同盟国とすることが肝要である。現在日本が進めている防衛力の強化は明らかにこれに資する。バイデン政権が進める中国・ロシアに対するさまざまな施策についても、法律上可能な範囲で支持するのみならず、積極的に対等なパートナーとして指導力を発揮すべきである。これはすべて、米国にとって、日本を、切り離すことはほとんど不可能であるだけでなく、アジアにおける欠かすことのできない同盟国として、米国において超党派で認識してもらうためである。そしてそのアピールは、政府高官、議員のみならず、オピニオン・リーダー、識者、シンクタンカーら、幅広い層に対してなされるべきである。米国ではシンクタンク・大学等から政権入りして政府高官となる事例が多数存在するがゆえに、現在野にある人々にも語りかけることは、他の国とは異なる重要性をもつ。

自由で開かれたインド太平洋(FOIP構想)推進、クアッド協力体制の強化などはすでに実施されているが、最先端半導体技術の中国への流出阻止など、経済安全保障面での協力の推進も検討すべきであろう。あるいは軍事・民生双方にまたがる宇宙開発についても、日本が不可欠のパートナーとなるべく協力を強めるべきであろう。

日本を魅力的な同盟国にする努力には、日本がアメリカに対して比較優位をもつ技術の保持ないし増加も含められるべきである。台湾がもつ半導体の技術はその好例である。すなわち米国が必須とみなす高度技術を多数持つことも重視すべきである。

## 中曽根賞受賞者特集

# ロシア・ウクライナ 戦争と 日本の安全保障

第18回中曽根康弘賞（優秀賞）受賞者／東京大学先端科学技術研究センター講師

小泉 悠

### はじめに

本稿執筆時点で、ロシアとウクライナの戦争は既に1年7ヶ月目を迎えている。投入兵力は両国ともそれぞれ数十万人規模と見積もられ、これだけの兵力が差し渡し1200kmにも及ぶ戦線で激しい攻防戦を続けてきた。その期間、規模、範囲、烈度を勘案するに、21世紀に入ってから最大級の国家間戦争であることはもちろん、近代史の中で見ても有数の大戦争に数えられよう。そこで本稿では、この戦争の軍事的な教訓と、それらが日本の安全保障にもたらす教訓について、筆者の考えをまとめてみたい。

### 消耗戦理論と破壊戦理論

ロシアの軍事思想史においては、消耗戦理論と破壊戦理論が交互に登場してきた。消耗戦理論というのは大量の兵力を投入し、野戦軍同士が凄まじい犠牲を出しながら高烈度の戦闘を行なって、最後まで立っていた方が勝つのだとの考え方、とまとめうる。つまり、クラウゼヴィッツが述べた暴力行使のエスカレーションを前提として、エスカレーション・ラダーを最後まで登り切る力を重視するということだ。このような考え方を近代ロシアにおいて理論化したのがスターリンで、同人の軍事理論（いわゆる「スターリン兵学」）では、「銃後の安定性」、「軍の士気」、「師団の質と量」、「軍の装備」及び「軍司令官の組織能力」の5つが、軍事力を決定づける「恒常的要因」と位置付けられた。

一方、フルシチョフ期には、これと大きく異なる軍事理論が台頭した。1960年代にフルシチョフ自身が提唱し、後にソコロフスキー元参謀総長らに取りまとめた新時代の破壊戦的な軍事理論がそれである。その中心的主張は、核兵器と弾道ミサイルが登場した20世紀後半の世界では、戦争が野戦軍同士の戦闘に至る前の段階、すなわち戦略核戦力の全面使用で決着する可能性がある、というものであった。このように、破壊戦理論は新たな軍事テクノロジーが文字通り破壊的な効果を発揮するとの前提に基づいており、それゆえに古典的な消耗戦が始まる前の「戦争の最初期段階（IPW）」を非常に重視する。また、こうした考え方の必然的な帰結として、通常戦力（特に陸軍種）は極端に縮小してもよいとの主張がここからは導かれる。

同じような構図はソ連崩壊後にも見られた。ソコロフスキーの軍事理論以降も、ソ連・ロシア軍の中核を占めていたのは消耗戦的な考え方であったが、今度は非核の通常型長距離精密誘導兵器（PGM）によって戦争をIPWで決着させようとの主張が生まれたのである。その代表的論者であったウラジミール・スリプチェンコ（長らく軍事科学アカデミー副総裁を務めた）は特に極端で、今後はPGMに何を攻撃させるのか（ターゲティング戦略）が全てを決めるのだから戦術は無意味になり、また野戦軍も不要になるので陸軍は治安部隊に格下げしてもよいとまで主張している。

さらに2010年代に入ると、ロシア軍の内部では、新世代戦争という新たな破壊戦略理論がもてはやされるようになった。情報コントロールによる認知領域戦で敵国政府に対する国民の信頼を失わせ、ここに経済封鎖、外交的孤立化、難民の大量流入、テロリストや民間軍事会社による破壊工作などを組み合わせれば、消耗戦に至る前のIPWどころか本格的な戦争以前の段階（pre-conflict conflict:いわゆるグレーゾーン事態）の段階で勝敗が決するというものである。2013年にワレリー・ゲラシモフ参謀総長が軍事科学アカデミーで行なって世界的注目を集めた演説（『予測における科学の価値』というタイトルで文字起こしされている）は、この種の非軍事的手段による破壊戦略をやや穏健な形で取り入れたものであった。

## 古典的な軍事力の価値

ただ、以上はあくまでも理論的可能性の領域に属する話であって、新世代戦争論者の多くも、国家間闘争が激しい消耗戦に至る可能性を排除してはいない。実際、ロシアが2014年に引き起こした最初のウクライナ侵略においても、クリミア半島占拠作戦は認知領域作戦と特殊作戦を組み合わせた破壊戦の様相を呈する一方、ドンバスでは激しい消耗戦が起きた。ここからは、消耗戦略と破壊戦略はどちらかが一方的に優位にあるわけではなく、それぞれの闘争が発生する文脈によって有効性が大きく異なるという教訓が導き出せよう。

具体的に言えば、クリミア半島占拠作戦における破壊戦略の成功は、大量のロシア系住民の存在、政変による中央政府の麻痺、特殊作戦による情報インフラの迅速な掌握といった条件に大きく依存していた。一方、これに少し遅れて始まったドンバス紛争では、ロシアは一方的に自国に有利なナラティブを流通させることができず、ウクライナ側もすでに政変後の麻痺状態を脱していたために、破壊戦略は成功しなかった。さらに言えばロシアは首都キーウを含めたドンバス以外の広範な地域で住民の扇動工作を仕掛けたことが確認されているが、同じ理由からやはり全てが失敗に終わっている。

2022年に始まった2度目のウクライナ侵略についても同様の構図が当てはまる。既に一度、ロシアの侵略を受けていたウクライナ国民は偽情報の影響を受けにくく、国際社会の多くも同様であった。ロシアによるサイバー戦や破壊工作、地元政府高官の抱き込み工作などは一定の効果を発揮したものの、ウクライナという国家自体の結束や抗戦意思を「破壊」するには至らなかった。

その結果は冒頭に述べたとおりである。ロシアとウクライナの闘争はまさに消耗戦理論が想定した激しい暴力闘争の様相を呈しており、そこではスターリンが述べた5つの「恒常的要因」が鍵を握る。ウクライナ側は「銃後の安定性」と「軍の士気」を維持し、開戦前から準備されていた戦時動員体制の整備によって「師団の質と量」も（質はともかくとして）一定数を確保できた。「軍の装備」について言えば、この戦争でロシアとウクライナは戦車だけで数千両を喪失しているものの、外国からの援助（主としてウクライナ）や戦時増産（ロシア）によって継戦

能力を維持している。最後の「軍司令官の組織能力」は、ウクライナ側の指揮統制能力の高さと用兵の巧みさで数と火力の劣勢をある程度カバーしており、これに対してロシア側のそれが稚拙であるという議論は開戦以来、何度となく繰り返されてきた。

## 日本への教訓

以上のように考えたとき、日本が汲み取るべき第一の教訓は、将来の戦争がどのような性質(nature)を持つかを概念的に捉えておくことであろう。これは、ドローンやPGMなどのテクノロジーによって左右される、戦争の特徴(character)とは峻別して考えねばならない。新興テクノロジーが非常に重要性を持つことは当然であるとしても、それがどの程度の有効性を持つのかは戦争の性質によって決まる。

例えば将来の日本が有事に巻き込まれた場合に、国民の政府に対する信頼度が低く、政治的・社会的な分断が深まっているような状況であるなら、認知領域戦を中心とした破壊戦略が大きな効果を発揮する可能性は非常に高い。このような状況を回避するためには日本とはどのような国であるべきなのか、我々が安全保障政策によって守ろうとする価値とはなんなのか、といった国民的合意がより深く浸透していなければならないだろうし、偽情報対策のようなテクニカルな施策も求められる。

一方、破壊戦略が成功する余地を狭めることが可能であったとしても、これは消耗戦略に対する脆弱性を減じるものではない。いわゆる継戦能力がある程度しっかりしていなければ、古典的な大規模侵略を受けた場合に長く抵抗を続けることはできないからである。このような観点に基づいて、我が国が将来持ちうる脆弱性を改めて点検する機会が今回の戦争と言えるのではないだろうか。

だが、ウクライナでの戦争が我々に教えるより重要な点は、抑止が破れた後の選択肢は非常に限られるという点である。もはやウクライナは降伏か徹底抗戦かの二つの選択肢しか持たず、そのどちらも大変な痛みを国民に強いる。このような状況を回避するためには抑止力の強化は喫緊の課題であり、そうであるが故に将来戦争の性質を把握しておくことが求められるというのが本稿の結論である。

## 中曽根賞受賞者特集

# 地域研究的方法による 東南アジアの対外 政策研究：グローバル サウス論批判

第18回中曽根康弘賞（奨励賞）受賞者／同志社大学教授

鈴木絢女

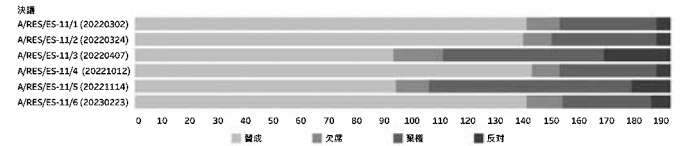
「グローバルサウス」という語を頻繁に耳にする。Nexis Uniで新聞記事検索をすると、この語を含む記事は2010年に271件、20年に1,561件と増加傾向にあったが、21年から23年（9月現在）にかけて3,633件、5,771件、11,261件と急増したことがわかる。記事の多くは、途上国のリーダーを自認するインドと中国で公開されている。他方で、COVID-19ワクチンの配分であらためて明らかになった南北格差への途上国の不満、さらには、ロシアによるウクライナ侵攻にもかかわらず途上国の多くが対ロシア制裁に同意しないのはなぜかという先進国の問題意識も、この語の広まりに寄与している。

この語が具体的にどの国を含むのかについて、定まった見解があるわけではない。しかし、インドが主催し125カ国が参加したVoice of Global South Summitや、インド、インドネシア、ベトナム、ブラジルなど6カ国の代表を「グローバル・サウス」の代表として招いたG7広島サミットにみられるように、とりあえずこのまとまりを実体的なものとしてイメージし、この枠組みに与しそうな国を動員しようとしたり、そのなかで主導権を取ろうとしたり、あるいは国際的な正当性の根拠に利用しようとしたりする動きが活発化している。外交戦略上の用語として、これから先も広く使われていく可能性が高い。

もっとも、明確な範疇を持たないこの語は、学術研究に際しては慎重を要する。そもそも、この語が広く使われるようになった契機のひとつであるウクライナ危機へのレスポンスをみても、「グローバル・サウス」としてくられる途上国の行動は多様である。ウクライナ危機をめぐっては、これまでに6つの国連総会決議が採択され、全体の38%にあたる76カ国がすべての決議を支持した。逆に、全決議案に反対、棄権した国はそれぞ

れ4カ国（ロシア、ベラルーシ、シリア、北朝鮮）、9カ国（インド、モンゴル、モザンビーク、ナミビア、パキスタン、南アフリカ、スリランカ、スーダン、ウガンダ）あり、投票しなかった国は4カ国あった。それ以外の74カ国は、決議ごとに投票行動を変えている。

図表1 ウクライナ危機をめぐる国連総会決議の投票結果



United Nations Digital Library Systemより筆者作成

6つの決議について、東南アジア11カ国の投票結果を示したのが図表2である。図表1と同じく、2022年4月と11月に2つの谷がある。それぞれ、人権理事会におけるロシアの資格停止を求める決議と、ロシアの賠償責任を追及する決議である。2つの決議案に対しては、国連による人権状況の調査結果を待つべきことや、ロシアを名指して非難し、かつ法的な責任を負わせようとする事への反対が表明され、いくつかの東南アジア諸国も同様の声をあげた。

他方で、各国の投票行動をみると、一度も賛成しなかったラオスやベトナムから、すべての決議案を支持したフィリピンまで多様な投票行動が見られ<sup>1</sup>、共通のパターンを見出すのは困難である。

図表2 東南アジア各国の投票行動

決議	20220302	20220324	20220407	20221007	20221114
	A/RES/ES-11/1A	RES/ES-11/2A	RES/ES-11/3A	RES/ES-11/4A	RES/ES-11/5
ラオス					
ベトナム					
ブルネイ					
タイ					
カンボジア					
インドネシア	○				
マレーシア					
シンガポール	○				
東ティモール	○				
ミャンマー	○				
フィリピン					

○ 賛成  
○ 共同提案国  
■ 棄権  
■ 反対

United Nations Digital Library Systemより筆者作成

東南アジア諸国の行動の違いは、防衛装備品調達や貿易といった構造要因によって説明されることが多い。たしかに、過去10年程度の調達額をみると、ベトナムやラオスではロシアが圧倒的に大きい。しかし、4回にわたって棄権票を投じたタイではむしろウクライナが最大の調達先である。また、3回棄権したマレーシアとカンボジアではロシアからの調達額は全体の1-2%程度にとどまり、前者ではウクライナが約2割を占める。

1 ミャンマーについては、2021年の軍事クーデタ以前に任命された国連大使が、個人の判断で投票していたことが報じられているため、ここでの分析からは除外する。

貿易関係からいえば、ロシアから原油を輸入しているブルネイを除けば、すべての国でロシアおよびウクライナの輸出入に占める割合は1%に満たない。また、ウクライナ危機で中露が歩をあわせているとみる人々は、経済的なパワーをもつ中国の東南アジアに対する影響力を強調するが、中国は東南アジアのほぼすべての国で最大の貿易相手となっており、投票行動の違いを説明する要因にはならない。

構造要因を重視する議論は、「経済構造が途上国の対外行動を決定する」という前提を持つ。しかし、すでに見たように、ウクライナ危機をめぐる東南アジアの対応は、武器装備品調達や貿易関係ではうまく説明できない。さらに、こうした議論は、客観的に観察可能な要因の因果関係として対外関係を把握しようとする。たとえば、B国のA国に対する経済的な依存が高ければ、B国はA国の意向に従った対外行動をとる、といった具合である。ここで欠けているのは、社会科学の因果推論における、行為者の合理性を左右するアイデアの推定、ヴェーバーの言葉を借りるならば「行為者の動機の解釈的な理解」である。

東南アジア諸国をはじめ「グローバル・サウス」とひとくくりにされた国々の多くは、すでに数十年にわたる主権国家・国民国家としての歴史を持ち、成功・失敗体験をもとに独自の外交理念を生産・再生産させてきた。また、植民地統治の経験や大国間政治のなかで周辺化・翻弄された経験から、ルサンチマンを抱えた国もある。言語化された外交理念や、言語化されない感情は、各国の世界観を規定し、ひいては対外行動を左右する。

実際、ウクライナ危機をめぐる国連総会では、多くの途上国が、総会が大国間の対立の場に墮したことを、先進国が十分な議論を尽くさずに決議案を提案し、また国連の手続きを経ずに経済制裁を実施したことへの不満を述べた。さらには、植民地化や奴隷制、占領や代理戦争などの歴史に言及し、決議案を主導する先進国が、自らの歴史は清算せずにロシアの軍事侵攻には制裁を加えていると非難した国も少なくない。

こうした先進国や大国への反発が、棄権票や反対票の背景のひとつである。他方で、各国で具体的な行動が決定される仕組みについても研究が必要である。対外政策に関わるアクターとその選好、決定プロセスの研究には、複数の文書・非文書ソースを用い、歴史的な文脈をふまえながら、当事者が持つ固有のロジックにできるだけ近づいて、その動機を解釈し、行動を説明しようとする地域研究的なアプローチが有効であ

る。こうしたアプローチによる東南アジアの対外政策については、川島真・鈴木絢女・小泉悠編著『ユーラシアの自画像』（PHP出版、2023年）に所収の各論文で詳しく述べられている。執政府のリーダーがもつばら権力を持つ国もあれば、閣議や議会、政党、利益団体が影響力を持つ国もあるし、政府としての意思が高度に統合された国もあれば、大臣や議員など様々なアクターが全く異なる選好をもち、それぞれに行動する国もある。あるいは国全体に影響するような決定が、執政府のリーダーの個人的な選好で行われる国もあれば、企業などの非政府主体が主導する国もある。こうした事例研究からは、「米中対峙という構造のなかでバランスを取ろうとする国家」とあるとか「経済的な依存関係を考慮して決定する政府」というようなアクター像が、しばしば実態から乖離していることがわかる。

対外行動は、アイデアと国内の決定過程の関数である。「日本外交論」や「アメリカ外交論」など、学問分野として確立した国の外交・対外政策の研究者は、「何をいまさら」と思うだろう。しかし、多くの途上国については、このようなアプローチは一般的ではない。「途上国」というラベルのために、関心が経済開発や政治体制に集中したという事情もあるだろう。また、多くの国が外交青書や防衛白書を持たず、閣議文書も公開しないため、研究資料の制約があるのも事実である。あるいは、国際関係のダイナミクスを理解するうえで、影響力の小さな中小の途上国に焦点をあてる必要性はそれほど高くないという研究者の判断もあったかもしれない。しかし、パワーバランスが刻々と変化し、既存の国際秩序への挑戦が起きている今日、中小途上国の対外政策の研究は不可欠である。大国の影響圏は、中小国の決定に依存して大きくなったり小さくなったりするからである。

「グローバル・サウス」とひとくくりにされた多様な国々の対外政策を理解するためには、地域研究的な方法で各国のアイデアや決定過程にアプローチする必要があるというのが、ここでの結論である。遠回りのようにみえるが、高所から各国の動機についての前提を置き、行動を説明しようとする研究よりも、実態をよりよく説明できるはずである。もともと、一国研究では、「相場観」や「肌感覚」が重視される傾向もある。自戒をこめていえば、十分な証拠が示されなかったり、事例の選択が恣意的だったりして、反証が不可能な研究も少なくない。要人往来データ、政治家のスピーチや国会答弁、SNSでの発信、国連での発言などのテキストデータの収集やアーカイビングを基礎として、客観的なデータにもとづく科学的な対外政策研究を体系化していくことが、喫緊の課題である。

## 政策研究

# 日米韓 キャンプ・デービッド 首脳会談の成果と 今後の課題

慶應義塾大学教授／上席研究員

西野純也

「今回、史上初めて、マルチ会合の機会ではなく、単独で日米韓首脳会合を開催いたしました。」8月18日のキャンプ・デービッド会合の共同記者会見で岸田文雄首相はこう述べると共に、「日米韓パートナーシップの新時代」を拓いていく、との決意を語った。岸田首相、バイデン大統領、尹錫悦大統領による首脳会合後、日米韓3カ国は、「キャンプ・デービッド原則」、「キャンプ・デービッドの精神」そして「日本、米国及び韓国間の協議するとのコミットメント」という3つの文書を発出して、日米韓関係の新たな章が幕を開けたことを宣言した（以下、各文書を「原則」「精神」「コミットメント」と略して表記）。本稿では、これら成果文書で示された日米韓3カ国協力の方向性を、制度化、包括化、体系化、という3つの観点から評価すると共に、協力をさらに進めていくための課題について検討してみたい。

### 制度化——各種会合定例化の明記と協議の公約

日米韓キャンプ・デービッド会合の成果としてまず、3カ国協力の「制度化」をあげることができる。共同声明となる「精神」において、「少なくとも年に一度、3カ国の首脳、外務大臣、防衛大臣及び国家安全保障局長間でそれぞれ会合を開催し、3カ国の外交及び国防当局間での各々の既存の日米韓会合を補完する」ことが明記され、各レベル協議の定例化が合意された。加えて、3カ国による財務大臣会合および商務・産業大臣会合の立ち上げも文書に盛り込まれ、日米韓の政策協議はより重層的かつ多角的な形へと進化することになった。

制度化の観点から重要なのは、「コミットメント」の内容である。「共通の利益及び安全保障に影響を及ぼす地域の挑戦、挑発及び脅威に対する3カ国の対応を連携させるため、3カ国

の政府が相互に迅速な形で協議することにコミットする」ことが記され、朝鮮半島や台湾海峡などにおける軍事的挑発の際には、日米韓が対応を協議することが文書で約された。この文言は「精神」にも記載されているが、あえて別途の文書を作成してこの点を強調したことは、協議するとのコミットメントが今回の会合における最も重要な合意事項であることを示している。

### 包括化——インド太平洋戦略推進のための協力

これまで日米韓協力は、北朝鮮問題への対応がその中心を占めてきた。しかし今後の3カ国協力は、より包括的に推進されることが今回の会合を通じて宣言された。過去の日米韓による成果文書は、北朝鮮問題への取り組みにまず言及してきたが、今回の文書は、インド太平洋およびそれを越えた地域における協力を優先的かつ重みある形で盛り込む構成となったことが特徴的である。2022年11月の日米韓首脳会合時に発表された「インド太平洋における3カ国パートナーシップに関するプノンペン声明」（以下、「プノンペン声明」と略す）で示された今後の日米韓協力のあり方をより明確かつ具体的に提示したことが、キャンプ・デービッド会合のもうひとつの大きな成果と言える。

「原則」の冒頭では、「日米韓3カ国のパートナーシップ並びにインド太平洋及びそれを越えた地域に対する共通のビジョンを確認」した上で、「日米韓3カ国は、インド太平洋国家として、国際法の尊重、共有された規範及び共通の価値に基づく自由で開かれたインド太平洋を引き続き推し進める」こと、「日米韓3カ国の安全保障協力の目的は、地域全体の平和及び安定を促進し、強化すること」が謳われた。これらを実行たらしめるべく、インド太平洋における共同行動のために、年1回の局長・次官補級による日米韓インド太平洋対話を創設することや、開発・人道政策支援対話を今年10月に実施すること、海洋安全保障に関する協力枠組みを立ち上げることなどが「精神」に記された。

また、経済安全保障の取り組みとして、「経済的威圧に対抗し打ち克つためのより良い準備をするため、早期警戒システムの試験運用開始に向けて緊密に連携する」ことで、重要なサプライチェーンに混乱が生じた場合に迅速に情報共有するためのメカニズムを構築することとなった。加えて、技術保護措置に関する連携の拡大や輸出管理に関する協力の強化なども「精神」に明記された。「プノンペン声明」では日米韓経済安全保障対話の設置で合意し、実際に23年2月と7月に対話が2



回開催されたことを受けて、3カ国は具体的な協力へと動き出したのである。

### 体系化——対北朝鮮抑止・対処力の更なる強化

もちろん、日米韓協力の地平がインド太平洋へと広がったからといって、北朝鮮問題での協力の重要性が低下したわけではない。むしろ、北朝鮮の核・ミサイル開発やサイバー活動の現状に鑑みれば、共同対応の必要性はますます高まっている。「プノンペン声明」において「北朝鮮のミサイル警戒データをリアルタイムで共有する意図を有する」ことを表明したことを受けて、「精神」では、3カ国がリアルタイム共有のための技術的能力を試験する初期的措置を実施したこと、そして2023年末までに共有の運用を開始することが確認された。

さらに、今後は対北朝鮮共同訓練を体系的に実施することで3カ国は合意した。韓国の趙太庸・国家安保室長は、対北朝鮮訓練の「体系化」がキーワードであるとキャンプ・デービッド会合後のインタビューで語った。日米韓は、「組織化された能力及び協力を強化するため、毎年、名称を付した、複数領域に及ぶ3カ国共同訓練を定期的実施する意図を有する」ことが「精神」に記されたことを踏まえた発言である。加えて、3カ国は北朝鮮のサイバー活動に対抗するためのワーキンググループの設置も決めた。

日米韓は前提条件なしの北朝鮮との対話再開に引き続きコミットするとしているが、実際には、軍事的な抑止力と対処力の更なる強化を目指すのが今回の合意の柱である。こうした方向性は、「力による平和」を唱える尹錫悦大統領の対北朝鮮政策とそれへの日米の支持を基盤にしている。「原則」に、「自由で平和な統一された朝鮮半島を支持する」との文言が入ったことも、尹政権の政策への支持の表れである。

### 協力の深化に向けた課題

日米韓協力の加速化をもたらしている大きな要因は、北朝鮮、中国、ロシアの行動に起因する現在の厳しい国際情勢であることは言うまでもないが、それ以上に重要なのは、岸田政権、バイデン政権、尹政権の外交安保戦略が方向性を同じくし、各リーダーが共に協力する意志を強く有していることである。特に、22年5月の政権発足以来、尹大統領が日韓関係の改善に力を注いできたことが日米韓関係にも大きく貢献していることは周知の事実である。「精神」にも、「バイデン大統領は日韓関係を転換させるにあたって勇氣あるリーダーシップを発揮した尹大統領及び岸田総理大臣を称賛した」ことが明記され

た。

しかし留意すべきは、尹大統領の対日政策を見る韓国内世論は依然厳しく、24年4月には尹政権の中間評価的な性格をもつ国会議員選挙が実施されることである。同年11月には米国でも大統領選挙があり、日本でも9月の自民党総裁任期終了を控えて解散・総選挙の可能性もある。従って、3カ国の国内政治からの影響を最小限に止めつつ、日米韓協力を深化させ続けることができるのか、これが第1の課題となる。中長期的に見れば、いずれかの国で政権交代が起こっても、それにより揺ぐことのない、リーダーシップのみに依存しない幅広い国内支持を基盤とした協力関係を意識的に築いていく必要がある。

第2の課題は中国、台湾問題への対応である。中国海警局の船がフィリピン船舶に放水砲を使った事案を念頭に、「中国による不法な海洋権益に関する主張を後押しする危険かつ攻撃的な行動」と中国を名指した上で、「インド太平洋地域の水域におけるいかなる一方的な現状変更の試みにも強く反対する」ことが「精神」に盛り込まれたのは、韓国の対中姿勢が日米両国に近づいたことを示したと言える。但し、台湾問題を含む地域における中国のより深刻な威圧や挑発に直面した際に、日米韓がどこまで共同対応できるのか、本格的な議論はこれからである。同時に日韓両国には、米中の戦略競争がこれ以上激化しないように同盟国である米国にも働きかけることで、地域の安定に貢献する日韓共同のイニシアチブの発揮が期待される。

上記と関連して第3の課題となるのが、日米韓協力の制度化のレベルである。特に、「コミットメント」の内容を踏まえて3カ国の軍事安全保障での対応を連携させる際、どこまでそれを制度化して担保するのか、は日韓両国民のこれまでの感情的対立もあり極めてセンシティブな課題となる。にもかかわらず、尹大統領は23年8月の光復節演説で、「日本が国連軍司令部に提供する7カ所の後方基地は、北朝鮮の韓国侵攻を遮断する最大の抑止要因になっています」と述べて、日韓の安全保障が構造的に結びついている点を取って強調した。しかし、朝鮮半島有事が起こった際に、在日米軍(国連軍)が韓国支援に向かうための日米韓の制度的枠組みは存在しておらず、むしろ有事を想定した際の対応に関する3カ国政府の認識ギャップが存在している。取り組むことが困難であるが故に今日まで残されてきた課題であるが、キャンプ・デービッド会合の成果を踏まえて、この課題にも真摯に向き合う機会がやっと訪れたと言える。

## 政策研究

# 経済安全保障としての 研究開発力強化 ～新たなモデル導入による効率的 イノベーション・エコシステムの創出～

主任研究員／経済安全保障研究センター長

白石重明

経済安全保障の重要な柱として、研究開発力の強化がある。しかし「科学技術立国」を標榜する日本の技術力は、国際的にみて低迷している。政府が注力しているとおり研究開発投資額の増加も重要だが、より重要なポイントは、研究開発のモデルを改めて投資効率を向上させることである。この観点から、これまでも「日本版DARPA」の導入といった議論や取組があったが、現状においては、研究者の競争的雇用の実現、管理・評価システムの改革（研究現場への権限付与）、ニュー・オリエンティッドなプログラム組成、などの点では十分な改革が進んでいない。新たなモデル導入によって効率的イノベーション・エコシステムを創出すべきである。

## 1. 経済安全保障として技術を見る視点

経済安全保障とは、市場機能への信頼を基礎とする「経済の論理」と、それとは異なる次元で国家・国民への脅威に対処するための「安全保障の論理」との間で、国益の観点からバランスを図ろうとするものである。

経済と安全保障とは、一面においてトレード・オフ関係にある一方で、両者が目的であり手段であるという関係にあるため、両者のバランスを図ることは容易な課題ではない。

経済安全保障をめぐる議論において技術が扱われる場合にも、安全保障から議論を組み立てる場合と、経済から議論を組み立てる場合があるが、議論の整理自体が不十分なケースも散見される。

経済安全保障のコンテキストにおいて技術を論じる場合、以下のように、いくつかの視点がある。

- ① 軍事的な優位性を獲得・保持するための技術力を

持つべきだという議論

- ② 国民生活の基盤となるべき重要な物資やインフラに必要な技術を海外に依存しないようにするための技術力を持つべきだという議論。ここには、海外を自国に依存させるという方向での議論も含まれる。
- ③ 安全保障の基礎となるべき経済力向上につながる産業政策としての技術力向上を図るべきとの議論

いずれにおいても、技術の中立性（使い方次第、いわゆるデュアルユース論）や、いずれの国を競争相手ないしは「敵」と仮想するかといった議論との関係で、どのような技術分野を重視し、いかなる取組を進めるか、という政策としての具現化の道筋は複雑である。

## 2. 「科学技術立国」論と我が国の現状

しかしながら、総論としては、我が国が「科学技術立国」を目指すべきこと自体については、異論は少ない。政府も、度重なる閣議決定において「科学技術立国」を標榜している。

度重なる閣議決定において「科学技術立国」が標榜されているのは、逆説的だが、それが意味で未完であるからだ。我が国の科学技術に関する立ち位置を見よう。

オーストラリアの戦略政策研究所が今年3月に公表した国別の技術力ランキングでは、主要な重要技術分野（新素材、エネルギー・環境、バイオ・医療、防衛・宇宙など）において、中国や米国がトップを走る一方で、日本は「先端磁石・超伝導体」分野で5位、「原子力分野」で3位となっているほかは、低位に甘んじている。しかも、この二つの分野では、技術独占リスクは低いとされている。逆に言えば、技術独占リスクが高い分野において中国がトップレベルにあるのであり、経済安全保障の観点からは、日本の状況は楽観視できるものではない。

同様の傾向は、科学技術・学術政策研究所が定期的に公表している「サイエンス・マップ」による分析でも確認できる。多くの研究分野で中国や米国がトップレベルにあるのに対して、日本がトップレベルにある研究分野は1割以下である。日米の研究開発協力の重要性が指摘されることも多いが、日米を合わせると中国を凌駕できる研究分野は全体の2%以下である（もちろん、これは静態的な試算でしかなく、研究協力の動態的な効果には期待すべきであろう）。また、時系列で分析すると、中国が急速に科学技術力を向上させているのに対して、日本は「足踏み」状態にあるように見える（他国との相対的な向上率が低い）。

以上のような状況をもたらしている要因としてよく指摘され

るのが、そもそもの研究開発投資額の違いである。科学技術・学術政策研究所の「科学技術指標2022」によれば、確かに、研究開発の面で実績をあげている米国や中国は巨大な研究開発費を投じており、特に中国は研究開発費を急速に拡大してきている。

しかし、日本の研究開発費総額も、米国や中国には及ばないとは言え、他の先進諸国よりは絶対額でも勝っており(主要国中第3位)、またGDP比で見れば米国や中国をしのぐ水準である(2020年GDP比3.59%)。

日本よりも研究開発費が少ない英国、ドイツ、イタリア、などがいくつかの重要技術分野で日本よりも上位にランキングされている現状から見ても、研究開発費の増大だけが日本の課題ではないと思われる。

この点に関連して、確かに中国は巨額の研究開発投資を行ってきているが、その一方で、自国のボトルネック技術を明確化して取組を進めており、むしろそうした研究開発の戦略性にこそ注目すべきとも考えられる。

### 3. 投資効率の向上に向けた「日本版DARPA」?

日本の課題は、研究開発の投資効率の向上である。もちろん、投資効率といっても、通常の生産活動におけるそれとは意味合いは異なる。研究開発は通常の生産活動とは異なる特殊性があり、セレンディピティの要素も大きいからだ。

しかし、研究開発を進めるモデルとして見た場合、投資額当たりの成果というファクトに基づいて、我が国の研究開発の投資効率が低いとの指摘は正鵠を射ていよう。その背景にある問題点として「失敗が許容されない」「管理や評価が過剰」などの指摘がなされることが多いことも事実である(昨今の開発ベンチャー企業においては、従来とは異なるアプローチによって研究開発が進められているケースがあり、そこからゲーム・チェンジャーとなる技術が生まれるかどうかは別の論点として注目すべきだが、本稿では指摘にとどめる)。

こうした問題を克服すべく「日本版DARPA」の創設といった議論や疑似的な取組がなされてきた。例えば、防衛省の「安全保障技術研究推進制度」は、防衛分野での将来における研究開発に資することを期待し、先進的な民生技術についての基礎研究を公募して支援するものであるが、「日本版DARPA」として紹介されることもある。

しかし、米国DARPAが大きな成功を収めてきたのは、制度として、任期付きで採用される研究者に研究現場における責任と裁量を与えてきたからである。米国DARPAは、そもそも

公募に基づくファンディングエージェンシーではない。

その観点からは、国際的にも高い評価を受けている沖縄科学技術大学院大学(OIST)が「日本版DARPA」のモデルになり得るかもしれない。OISTは「沖縄科学技術大学院大学学園法」により設置・運営される5年一貫性の博士課程を有する大学院大学であり、神経科学、数学・計算科学、科学、分子・細胞・発生生物学、環境・生態学、物理学、海洋科学の7分野で学際的研究を行っている(学部設置なし、59研究ユニット)。年間予算(約200億円/年)のほとんどが政府補助金で、1/2を超える補助金支給の特例が法律で認められている。すなわち、競争的資金に係る管理・評価からは自由であり、研究者に責任と裁量がある点で、他の大学とは異なるイノベーション・エコシステムを形成している。

### 4. 効率的イノベーション・エコシステム創出のための新たなモデル導入を

他方で、日本の研究開発を担うべき大学等を見れば、研究者が定年制で雇用され(競争的な環境には必ずしもない面が大きい)、競争的資金の比重が高まる中での管理・評価システムの下での活動が増大し、予算配分が硬直化している。

こうした現状を打破するためには、新たな研究開発モデルの導入によって効率的なイノベーション・エコシステムを創出していくべきである。既存の組織を改革しようとするよりも、真の意味での「日本版DARPA」を創設して成功例を示すことの方が現実的であり効果的であろう。

新たなモデルは、①研究人材をグローバルに確保し、その下で次世代の人材育成を行いつつ、②研究者は任期付きでの採用を原則として、十分なインセンティブを用意し、③ニーズ・オリエンティッドな研究開発プログラムを組成して十分な予算を与え、④研究現場に責任と権限を与えて、従来型の管理・評価の弊害を回避する(失敗を許容する)、ものであるべきだ。

政府においては、2024年度にも、米国DARPAをモデルとして、防衛装備庁に新たな研究機関を創設することを検討中とも報道されているが(2022年10月各紙)、現行の「安全保障技術研究推進制度」の予算を拡大し、支援期間を延長するといった形では、現状を打破することは難しいのではないかと懸念される。現在の研究開発現場を前提としたファンディングエージェンシーを想定するのではなく、米国DARPAをモデルとして、新たなモデルが備えるべき条件として上述した点を確保して、効率的なイノベーション・エコシステムの構築へとつなげていくことが期待される。

## 政策研究

# 第三の政策ツール CCyBの可能性

主任研究員

酒井 輝

### 1. 問題意識

日本経済はバブルの発生と崩壊で経済成長が大きく低下し、世界第2位の経済大国の地位を失った。バブルの予防と安定的な経済成長は重要な政策課題であり、本稿は具体的な政策ツールについて考察する。

### 2. 金融システムとマクロプルーデンス

近年になって、財政政策でも金融政策でもない、新しいマクロ経済政策として、マクロプルーデンスが注目されている。マクロプルーデンスとは、「金融システム全体のリスクの状況を分析・評価し、それに基づき制度設計、政策対応を図ることを通じて、金融システム全体の安定を確保すること」(日本銀行<sup>1</sup>)である。マクロプルーデンスの対義語はマイクロプルーデンスである。マイクロプルーデンスは、個々の金融機関の健全性の確保を目的とする政策であり、金融当局による検査やモニタリングなどがあるが、マイクロプルーデンスではバブルに対処できないという限界がある。個々の金融機関が健全であっても、バブルを予防して、その崩壊から金融システムを守ることは困難である。これは、金融システム全体を対象とするマクロプルーデンスが対処すべき課題である。

### 3. プロシクリカリティと銀行規制

「銀行は晴れの日に傘を貸し、雨の日には取り上げる」。リーマンショック後の金融規制改革では、好況期に銀行が貸出に積極的となり、景気を過熱させ、不況期に銀行が貸出に消極的となり不況を深刻にする現象であるプロシクリカリティが問題となった。そして、プロシクリカリティに対処できる新しい政策

ツールを銀行規制に取り込むべく、バーゼル銀行監督委員会(BCBS)を舞台に、国際的な議論が行われたのである。

銀行は貸出によって通貨を供給するという独自の機能がある。銀行が借手の銀行口座に貸出金を記帳することで、預金通貨が経済に供給される機能は信用創造と呼ばれている。銀行には資本規制があるため、信用創造に歯止めが掛けられている。資本規制は銀行の保有資産などに内在するリスク量に対して一定比率以上の自己資本を確保することを銀行に求める制度であり、一定比率を下回ると、当局が銀行に資本不足の解消を求める措置(早期是正措置)が発動される。この資本規制によって、銀行はリスク資産である貸出を無制限に増やすことはできない。バブルを抑制すべく、資本規制をマクロプルーデンス政策ツールとして利用したのがカウンターシクリカルバッファ(Countercyclical capital buffer; CCyB)なのである。

### 4. 第三の政策ツール

自己資本とは、銀行に発生した損失を吸収する資本のことであり、一般に自己資本が大きいほど、銀行経営の安定度が高まり、健全性が高まる。規制が定める最低限の自己資本は、損失が発生し得る資産(リスクアセット)を分母に、自己資本を分子にした比率で定められている。銀行の自己資本規制には、日本では二種類あり、それぞれに最低ラインが設定されている。グローバルに活動している銀行は国際統一基準行と呼ばれ、その自己資本規制はBCBSが定めた国際的な統一ルールとなっている。国際統一基準行に求められる自己資本比率の最低ラインは、段階的に設定されているが、早期是正措置の発動基準はリスクアセット比8%となっている。これに対し、国内業務を主としている銀行は国内基準行となり、その自己資本比率の最低ラインは同比4%に設定されている。

リーマンショックを踏まえ、国際統一基準行に対しては8%に上乗せする三層の資本バッファが賦課された。そのうちのひとつがCCyBであり、本稿で第三の政策ツールと呼んでいるものである。CCyBは当局の判断に基づいてリスクアセット比0~2.5%の範囲で自己資本に上乗せできる可変的な資本バッファであり、好況期には銀行に資本の積み上げを求め、貸出を抑制する一方、不況期には所要自己資本を引き下げて、貸出を促すことを通じて、プロシクリカリティの抑制を狙っている。ただ、日本では導入以来CCyBは0%に据え置かれている。

## 5. CCyBの実装

CCyBは日本では未発動だが、先進主要7か国では、仏、独、英で既に発動されている。日本もCCyBを発動、すなわちCCyBを0%超にすることを展望して、関係当局で研究を進めてはどうだろうか。ティンバーゲンの定理が示唆するように、政策当局にとっては、政策ツールが多いことは悪いことではない。もっとも、現在の日本のCCyBは0%に据え置かれている状態なので、その発動は銀行に追加的な資本の賦課を意味する。低金利環境が長く続き、銀行の収益が大きく圧迫される中で、自己資本規制が強化される方向でのCCyBの発動に金融当局が慎重となるのは自然である。また、CCyBが導入されているのは国際統一基準行のみという点も留意すべきだ。日本でCCyBが発動されても、その効果が及ぶのは大手行などに限られ、プロシクリカリティの抑制効果は部分的となる可能性がある。

このため、本稿は国内基準行の地方銀行にCCyBを導入して、プロシクリカリティへの対応力を高めることを提案する。国内基準行の最低自己資本比率は4%に定められているが、国際統一基準行のように、最低ラインの自己資本比率に上乘せする形ではなく、現行の4%を維持しつつ、そのうちの1%部分をCCyBに置き換えて、0~1%の範囲でCCyBを調整すれば、国内基準行でも自己資本規制を景気に応じて弾力的に運用することが可能となる。さらに、全国一律にCCyBの水準を規定する必要もない。地域経済の景気動向や自然災害による被災状況に応じて、地域別にCCyBを調整することも可能である。

## 6. 実証分析

日本でCCyBは有効に機能するのであろうか。すなわち仮に、CCyBが国内基準行に適用され、CCyBが引き下げられた場合、銀行が貸出を増やして、景気が刺激されるのであろうか。これを調べるため、過去に「国際統一基準行から国内基準行に移行した銀行」と、現在でも「国際統一基準行を維持している銀行」のデータを用いて差分の差分法(DID)による分析を行う。国際統一基準行から国内基準行に移行すると、最低自己資本比率が8%から4%に切り下がるため、CCyBの引き下げと似た効果が生じるからである。2001~2021年度に国際統一基準行から国内基準行に移行した、みちのく銀行、常陽銀行、大垣共立銀行、十六銀行、山陰合同銀行、西日本シティ銀行(旧西日本銀行)の6行を対象として分析する。銀行が海外の支店等を廃止して、経営資源を国内に集中すると、国際統一基準行から国内基準行に移行する。DID分析では、

トリートメントグループを移行した各銀行として、対照とするコントロールグループを、2001年度以降も国際統一基準を維持している銀行(群馬銀行、千葉銀行、八十二銀行、静岡銀行、滋賀銀行、中国銀行、山口銀行、伊予銀行)とする。

まず、上述の6行について、移行後の自己資本比率は、移行前から低下しており、その低下幅はコントロールグループよりも大きい。自己資本比率の最低ラインが切り下がったことで、銀行は自己資本比率の低下を許容したものと推察される。次に貸出金について、移行前後の4年間の平均成長率をみると、大垣共立銀行を除く5行で、移行後の貸出金の平均成長率は、移行前よりも高くなっており、その上昇幅はコントロールグループよりも大きい。これら5行では、国際統一基準を維持している銀行よりも、自己資本比率が低下して、貸出金成長率が上昇したのである。この結果から、国内基準行にCCyBを導入して、CCyBを引き下げて銀行の資本を開放すると、自己資本比率が低下し、貸出金は増加する可能性があることが示唆される。日本でもCCyBは政策ツールとして有効に機能する可能性があると言える。

最後に、本稿のDID分析の限界と今後の研究課題について述べる。まず、本稿が提案するCCyBの導入はリスクアセット比1%相当であり、国際統一基準行と国内基準行の最低自己資本比率の差(4%)よりも小さいため、CCyBの引き下げによる効果は、DID分析の結果よりも小さくなる。次に、CCyBの調節は金融当局が行うものであり、民間銀行にとっては外部環境の変更に過ぎない。金融当局がCCyBを引き下げて銀行の資本を開放しても、民間銀行が金融当局の意図を汲んで貸出行動を積極化しない可能性はある。また、海外支店等の閉鎖が、計画的に行われた場合と、テロの発生など海外の突発的な事情が背景となっている場合では、意味合いが大きく異なる。突発的な事情で海外撤退を決断せざるを得ないことは銀行にとって苦渋の決断であり、国際統一基準行から国内基準行への移行を単なる「資本の解放」と解釈することは適切ではない。今後の研究では、個別銀行の経営実態をより考慮することが求められる。

(なお、本稿は以下の当研究所HP掲載の「第三の政策ツールCCyBの可能性」を簡略化したものである。)

<https://www.npi.or.jp/research/2023/07/20165511.html>

1 <https://www.boj.or.jp/about/education/oshiete/pfsys/e14.htm>(2023年6月26日閲覧)

## 政策研究

# ソ連の アフガニスタン 侵攻を再考する

研究助手

粕谷真司

ロシアのウクライナ侵攻が始まってから1年半以上が経過したが、戦争が終結する気配は見えていない(2023年9月14日時点)。戦争の長期化に伴って、死傷者の数も増え続けている。この戦争はいつまで続くのだろうか。戦争終結にはどのような条件が必要なのだろうか。

本稿ではこうした問題を考える上での手がかりを得るために、1979年から1989年まで続いたソ連のアフガニスタン戦争を検討する。1979年12月に勃発したソ連のアフガニスタン侵攻は、冷戦期のソ連による他国への軍事介入の代表的事例である。この戦争では、ソ連が隣国アフガニスタンに軍事侵攻し、アメリカを中心とする西側陣営は反政府勢力に武器供与を行った。このような戦争の構図に関しては、ロシア・ウクライナ戦争との類似性が指摘されている<sup>1</sup>。

ソ連のアフガニスタンにおける軍事行動は10年近く続き、戦場となったアフガニスタンの国土は荒廃した。また、同国では約1万5000人のソ連兵が死亡し、撤退後も多くの帰還兵が心的外傷後ストレス障害(PTSD)に苦しみ続けることになった。本稿では近年の歴史研究の成果に基づいて、この戦争が長期化した要因を示す。

### 侵攻の背景

ソ連がアフガニスタンに対する軍事行動を開始したのは1979年12月24日のことである。同月27日にはKGBの特殊部隊がアフガニスタンのアミン革命評議会議長を殺害し、東欧に亡命していたカルマルをアフガニスタンに呼び戻して権力の座に据えた。

なぜソ連は隣国のアフガニスタンに軍事介入したのだろうか

か。当時ソ連が強く懸念していたのは、アフガニスタンにアメリカが軍事拠点を設ける事態である。侵攻前夜のソ連は、アミンが恐怖政治の下で急進的な社会主義改革を推進していることに懸念を強めていた。ソ連との関係悪化を受けて、1979年の秋以降、アミンはアメリカとの関係改善を模索していた。ソ連は、アミンがアメリカと軍事的に協力し、アフガニスタンにアメリカのミサイルが配備されることを恐れていたのである<sup>2</sup>。

### 戦争長期化の要因

ソ連は当初、アフガニスタンへの軍事介入が短期間で終わると想定していた。だが、こうした想定が甘かったことはすぐに明らかになった。1981年2月には、ウスチノフ国防相が「戦争の軍事的解決は不可能であり、政治的・外交的な出口を見つける必要がある」と記された文書を政治局内で回覧している<sup>3</sup>。

戦争の軍事的解決が困難だった大きな要因の一つは、ソ連軍がゲリラ戦に対応できなかったためである。アフガニスタンは深い渓谷で国土が分断されており、村落はわずかな平地にあった。ソ連軍が反政府勢力の拠点を攻撃すると、反政府勢力の戦闘員は一時的に逃亡し、ソ連軍が別の場所に移動すると元の場所に戻っていった<sup>4</sup>。

アメリカをはじめとする諸外国による反政府勢力への武器供与も、ソ連が苦戦した理由の一つである。アフガニスタンの反政府勢力は、パキスタン国内に拠点を持っており、パキスタンの諜報機関経由でアメリカから武器や資金を手にすることができた<sup>5</sup>。

### 撤退できないソ連軍

戦争の軍事的解決が困難なことを認識しながらも、ソ連軍は9年以上アフガニスタンに駐留し続けることになる。その理由は、ソ連がアフガニスタンの共産主義政権が崩壊することを受け入れられなかったためである。また、米ソ両国の間に信頼が欠如していたことも、和平交渉の進展を妨げていた一因である。

1985年3月にゴルバチョフがソ連共産党の書記長に就任したことは、ソ連の姿勢に変化をもたらした。1985年10月にゴルバチョフは政治局員の前で、短期間のうちにアフガニスタンから撤退する方針を示している。この時、ゴルバチョフの方針に異を唱える者はいなかった<sup>6</sup>。

しかし、ソ連軍の撤退はすぐには実現しなかった。その理由は、ゴルバチョフが、ソ連軍の撤退と同時に反政府勢力が攻

勢をかけ、政府側に多数の死者が出るような事態を避けようとしたためである。そのような混乱が生じれば、政権内の保守派がゴルバチョフを批判する理由になりえた。また、アフガニスタンでの共産主義政権を見殺しにすれば、第三世界の友好国が快く思わないことも目に見えていた<sup>7</sup>。

そのため、ゴルバチョフはソ連軍の撤退後もアフガニスタンの共産主義政権がある程度の期間は持ちこたえることを望んだ。そこで彼は、カルマルに代えて、有能だと評判だったナジーブザーを権力の座に据え、反政府勢力との休戦協定を結ばせようとした。だが、この試みは1987年の夏までに失敗し、ソ連はようやく撤退に向けて本腰を入れて取り組み始めることになる<sup>8</sup>。

### ジュネーブ協定とソ連軍の撤退

1987年9月16日、ワシントンD.C.を訪問中であったソ連のシェワルナゼ外相は、アメリカのシュルツ国務長官に対して、「我々はアフガニスタンから去ることになります。5か月後か1年後かはわかりませんが、遠い将来にはならないでしょう」と述べた。この頃、米ソ関係は改善に向かっていたため、シュルツはシェワルナゼの言葉を信じることになる<sup>9</sup>。

その後、米ソ間の交渉を経て、1988年4月14日にジュネーブ協定が調印されることになる。この協定は、アフガニスタンからのソ連軍の段階的な撤退を定めていた。実際に、10か月後の1989年2月15日にソ連軍は撤退を完了させることになる。ただし注意すべきなのは、この協定がソ連軍の撤退後も、ソ連がアフガニスタン政府への武器供与を、アメリカが反政府勢力への武器供与をそれぞれ続けることを前提としていたことである。また、撤退後のアフガニスタン政府についても、この協定には規定がなかった。

ジュネーブ協定に至る過程で、ソ連側は撤退と引き換えに、アメリカが反政府勢力への武器供与を止めることを求めている。しかしアメリカは、武器供与を中止するのは、ソ連も同じように撤退後にアフガニスタン政府への武器供与を中止した場合に限るという姿勢をとった。アメリカ国内においてアフガニスタンの反政府勢力は、共産主義の支配者と戦う「自由の戦士」として理想視されており、レーガン政権もこうしたイメージを共有していた。そのため、最終的にソ連側が妥協を強いられる形でジュネーブ協定は合意されたのである<sup>10</sup>。

### 撤退後も続く内戦

アフガニスタンの内戦状態はソ連軍の撤退後も続くことにな

る。アメリカはパキスタン経由で反政府勢力に武器を送り続け、ソ連も燃料や弾薬をアフガニスタン政府に供与し続けた。だが1991年8月にソ連政府内におけるアフガニスタンへの支援の主唱者であったクリュチコフKGB議長が逮捕されると、ソ連の姿勢が変化した。1991年9月13日に米ソ両国は軍事支援の打ち切りに合意し、翌1992年の春には反政府勢力の攻勢を受けてナジーブザー政権が崩壊することになる<sup>11</sup>。

しかし、その後もアフガニスタンに統一的な政治権力は生まれなかった。反政府勢力が互いに敵対していたためである。そして、混乱が続く中でパキスタンの支援をうけたタリバンが台頭し、1996年9月に首都カブールを陥落させることになる。

### アフガニスタン侵攻の教訓

ソ連にとってアフガニスタンからの撤退が困難だった背景には様々な理由があった。少しでも形勢を有利にしてから撤退したいというソ連の発想は、介入を長期化させた。そのような発想の背後には、友好国からの信頼を維持したいという望みや、体制内エリートから批判されることへのおそれがあった。米ソの相互不信も、合意を困難にした要因の一つである。さらに西側がアフガニスタンの反政府勢力を「自由の戦士」と位置づけたことは、ソ連軍撤退後も内戦が継続する一因となった。

ロシアがウクライナ戦争の終結を望んでいるのかは不明である。だが、仮にロシアが戦争の終結を望んだ場合に、かつてアフガニスタンへの軍事介入を長期化させたのと同様の力学が働いてしまう可能性はある。西側の政策決定者たちは、ロシアの意図を慎重に見極めながら、戦争終結に向けてのアプローチを検討すべきだろう。

- 1 高橋杉雄「ロシア・ウクライナ戦争の終わらせ方」高橋杉雄編「ウクライナ戦争はなぜ終わらないのか——デジタル時代の総力戦」文春新書、2023年、185-186頁。
- 2 金成浩「ソ連のアフガニスタン侵攻——対外政策決定の分析」『スラヴ研究』43号、1996年、129-166頁。
- 3 Artemy M. Kalinovsky, *A Long Goodbye: The Soviet Withdrawal from Afghanistan* (Harvard University Press, 2011), pp. 61-62.
- 4 Rodric Braithwaite, *Afghantsy: The Russians in Afghanistan 1979-1989* (Profile Books, 2011), pp. 127-134.
- 5 *Ibid.*, pp. 203-204; Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge University Press, 2005), pp. 352-357.
- 6 Kalinovsky, *op. cit.*, p.84.
- 7 *Ibid.*, pp. 89-91.
- 8 *Ibid.*, pp. 93-121.
- 9 *Ibid.*, p. 126.
- 10 Robert B. Rakove, "The Central Front of Reagan's Cold War: The United States and Afghanistan," in Jonathan R. Hunt, Simon Miles and William Inboden (eds.), *The Reagan Moment: America and the World in the 1980s* (Cornell University Press, 2021), pp. 336-338.
- 11 Kalinovsky, *op. cit.*, pp. 201-203, 206-208.

## 研究所ニュース

### ■中曽根康弘賞のご紹介

今年度で第19回目を迎える中曽根康弘賞についてご紹介します。

同賞は、政治、経済、文化、科学技術等、多様な分野で国際的な業績をあげている方を対象に、その努力を讃えさらに新たな活動を奨励するために実施しています。

受賞の対象となる事項は、以下の分野の優れた研究活動・実践活動です。

1. 国際社会における平和と安全の確保
2. 国際経済の発展及び経済協力等の推進
3. 文化、芸術交流、文化協力等の国際的文化活動
4. 国際科学共同研究、科学技術協力等科学技術分野における国際活動
5. 現場、エネルギー、医療、貧困等地球規模の諸問題に対する取組み

第18回までの応募者数は延べ197名で、その中から62名の受賞者が生まれています。受賞者の経験や業績は多岐にわたり、外国籍の方なども多数受賞されています。



中曽根康弘賞 (HP)

### 【人事】

- 山崎速人氏 内閣府より着任、主任研究員に就任(8月1日)
- 朝倉操事務局員 退職(8月31日)



第18回(2022年)授賞式の様子

<中曽根康弘賞の詳細はこちら>

<https://www.npi.or.jp/award/index.html>

今後も、同賞の目的である「国際政治・経済情勢の大きな変化の中で真に平和で豊かな国際社会の実現に資する」ことを目指し、多様性(ダイバーシティ&インクルージョン)の観点も重視しながら多くの方から多数の応募をいただくことができるよう、賞の周知・広報に努めていく予定です。

今後の予定

- ・ 2023年10月中旬 第19回中曽根康弘賞受賞者発表
- ・ 2023年11月29日 第19回中曽根康弘賞授賞式
- ・ 2023年12月頃 第20回中曽根康弘賞応募スタート

※詳細については、別途プレス発表でお知らせしてまいります。

## 研究所会議テーマ一覧

- ◆ シン「日本」国家論 日本国民一人一人が、「日本」の目指すべき国家像を真剣に考える時が来た 井出智明(元主任研究員)
- ◆ 「バイデンのアメリカ」v.「トランプのアメリカ」- その国際秩序への含意 久保文明(常任研究顧問)
- ◆ ソ連・アフガニスタン戦争(1979-1989)を振り返る ~ウクライナ戦争との類似と相違に着目して 粕谷真司(研究助手)
- ◆ 最近の朝鮮半島情勢 -尹錫悦政権の外交安保政策を中心に- 西野純也(上席研究員)
- ◆ 日韓経済関係の転換と産業協力の新次元 深川由起子(早稲田大学教授)