

NPI Quarterly

Nakasone Peace Institute

Contents

Volume 13 Number 4

2022年・秋号

巻頭論文

「安倍元首相の功績:外交・安保を中心に」

北岡伸一

政策研究

「日中国交正常化の「原点」と現在」

川島 真

「ロシアのウクライナ侵攻と日露関係」

廣瀬陽子

「EUの掲げる価値推進外交の挑戦と現状」

横山昭雄

「ハイブリッド脅威分析のフレームワーク
—欧州ハイブリッド脅威対策センターのコンセプト・モデルを通じて—」

川嶋隆志

「ESG投資・ステークホルダー資本主義を巡る背景・課題・議論」

太田崇彦

「「特別軍事作戦」初期におけるロシアの対ウクライナ・インテリジェンス」

河西陽平

研究所ニュース

「特別セミナー「経済安全保障推進法」開催」

「全米アジア研究所(NBR)との共同ウェビナー
「ロシアのウクライナ侵略戦争—インド・太平洋地域の
安全保障に与える影響—」開催」

「人事」

「研究所会議テーマ一覧」



NPI

巻頭論文

安倍元首相の功績 : 外交・安保を 中心に

総括研究顧問 / 東京大学名誉教授

北岡伸一

安倍元首相は、去る7月8日、凶弾に倒れ、67歳の生涯を閉じた。世界各国から安倍元首相を悼む多くのメッセージが寄せられ、インド、ブラジル、カンボジアなどでは国を挙げて喪に服してくれた。

安倍元首相は二度にわたって内閣を組織し、連続在任では佐藤栄作を超える2798日、通算でも明治大正期の桂太郎を超える3188日を記録して、憲政史上最長となった。2020年9月に病気で二度目の辞職をしたのち、最近では健康も回復し、三度目の組閣もありえただけに、誠に残念なことであった。

私は、安倍政権の最大の成果は、2015年の平和安全保障法制と戦後70年談話、および2016年における自由で開かれたインド太平洋構想の提唱であって、これらは近年の日本外交の中でも特筆すべきものだったと考える。

第二次安倍内閣は、成立から約一年の間に、次々と目覚ましい成果を上げた。

まず、2013年12月、特定秘密保護法を成立させた。日本では秘密漏洩に対する処罰が緩かったので、同盟国等との安全保障上の提携強化のために、こうした法律が必要だった。野党とメディアの多くは、この法案を国民の権利を弾圧するものと批判したが、安倍首相は、ためらうことなく立法を進めた。

同年同月、国家安全保障会議(NSC:National Security Council)とその事務局(NSS:National Security Secretariat)が作られた。NSCは、2007年、第一次安倍内閣で着手され、首相の辞職によって中断されていたが、第二次内閣はあらためてこの問題に取り組み、NSC/NSSを成立させた。ここに、ようやく外交と防衛を総合的に担当する機構が成立したのである。

同時に、国家安全保障戦略が採択された。日本の基本的

な安全保障戦略を策定することは、対外的にも、国内の啓発、政策的統一のためにも、必要だったが、日本にはそれがなかった。外交と防衛をカバーする国家安全保障戦略の制定は、画期的なものだった。

その中心は、自由で安定した国際秩序の維持が日本の基本的な国益であり、その維持強化のために、日本は積極的な役割を果たすべきだという「積極的平和主義」だった。具体的には、自衛力の強化、日米安保の強化のみならず、国際平和活動、ODA、外交による平和構築にも、より積極的に取り組むべきだという内容だった。

その翌年、2014年3月、国家安全保障戦略にもとづいて、防衛装備品移転三原則が定められた。日本は1970年代半ば以後、事実上、武器輸出を禁止していた。1983年、中曽根内閣は、同盟国アメリカへの武器技術輸出を例外として輸出を認めたが、それ以外は依然として原則的禁止が続いた。しかし、この新原則の採択によって、一定の範囲で防衛装備品の輸出が可能となった。

これまで、武器輸出三原則(事実上の禁止)の結果、日本の防衛産業は自衛隊以外に顧客を持たず、衰退の道をたどっていた。また、この原則のため、日本は新世代武器の国際共同開発に参加することもできなかった。武器輸出の事実上の禁止を解除したことで、防衛産業の発展と、より柔軟な防衛政策の可能性が増した。

こうした政策の延長上に行われたのが、2015年の平和安全法制である。

2013年2月、安倍内閣は、第一次内閣で活動していた「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」(安保法制懇)を、ほぼ同一のメンバーで再度立ち上げた。

同懇談会は、日本国憲法9条2項は必要最小限度の自衛力までも禁止はしていないという1954年解釈と、これを支持した59年最高裁判所の判決にもとづき、現代においては集団的自衛権の部分的行使は必要最小限度のうちに入ると考えるべきであり、集団的自衛権行使を不可とした法制局解釈を修正すべきだと提言した。

これを受けて政府は、日本周辺における米軍等との共同活動について、7月の閣議において、集団的自衛権の行使は部分的に可能であると憲法解釈を変更した。

これを盛り込んだ法律は2015年に提出され、異例の長い審議をへて、成立した。日本の憲法学者の多くは反対し、国会審議に際しては、多くのデモが国会を取り囲んだ。

しかし、海外の国々は、多くの先進国はもちろん、中国の脅

威にさらされている東南アジア諸国も、これを歓迎した。そして平和安全法制成立から5年後の世論調査では、平和安全法制を支持する人は反対する人を上回っている(『朝日新聞』2020年12月18日)。

一時トランプ大統領は、「米兵が日本を守るために血を流して戦い、日本人はそれをソニーのテレビで見る。アンフェアだ」と言っていた。この発言は、現在では誤りである。日本の防衛のために行動している米軍が危険に遭遇したとき、日本はともに戦うことになっている。しかし、平和安全法制が成立するまでは、トランプ発言のとおり状態だったのである。

次に、いわゆる歴史認識の問題に移りたい。これも、外交の大きな制約要因になりうるので、外交安全保障政策の一環だと考えるべきである。

安倍首相に対しては、右翼ナショナリストだと批判する論調が強かった。

これに対し、安倍首相は、日本が戦争について深く反省しており、それゆえに戦後は国際平和に強くコミットしていることを、2014年にオーストラリアで、2015年にはワシントンの連邦上下両院議員合同会議で演説し、大喝采を浴びた。

一方国内では、「20世紀を振り返り、21世紀の世界秩序と日本の役割を構想するための有識者懇談会」(21世紀構想懇談会)を組織した。

懇談会報告は、20世紀初頭には世界が植民地主義に覆われていたこと、日本もその一員であったこと、しかし第一次大戦後、国際協体制度が成立していたこと、その体制に最初に大きな打撃を与えたのは満州事変であって、日本の責任はとくに重いことを述べ、それゆえに戦後の日本は国際平和の推進に力を入れてきたと述べている。また、日本は戦争と植民地統治について何度も謝罪し、相当の補償も行っており、これ以上、国民が謝り続ける必要はない、ただ、こういう歴史があったことを忘れないという責任のみが残っている、という趣旨を述べた。

安倍首相の戦後70年談話は基本的にこの線で書かれ、侵略という言葉を使うことを要求していた左派も、反対していた右派も、おおむねこれを支持した。まだ予断は許さないが、日本外交の障害としての歴史問題は、かなりの程度解決されたのである。

2016年8月には、安倍首相はケニアのナイロビで開かれたTICAD(アフリカ開発会議)において、自由で開かれたインド太平洋戦略(FOIP:Free and Open Indo-Pacific、のちに自由で開かれたインド太平洋構想と言い換えている)を提唱した。

FOIPは、2013年に中国が提唱した一帯一路と対抗するも

ののように言う人がいるが、事実はむしろ逆である。日本の戦後の復興と発展は、自由で開かれたインド洋、太平洋を必要としており、また日本の復興と発展がこの二つの海洋を結びつけてきた。むしろ、そこに挑戦してきたのが中国の一帯一路だったのである。

FOIPは、それはたんに経済連携の構想ではなく、法の支配や公海の自由という普遍的原則と不可分であり、民主主義という価値とも結びついている。FOIPは、したがってイギリスなども参加を表明し、トランプ、バイデン両政権から支持されるものとなった。

FOIPの不可欠の一部が、たとえば集团的自衛権の部分的行使容認を含む日米関係の強化だった。また、安倍首相はインドのモディ首相ととくに親しい関係を結び、これがFOIPの骨格となっている。このように、FOIPは安倍外交の到達点であった。

ただ、安倍首相が中国に対して対決的だったわけではなく、常に対話を求めていたことは強調しておきたい。コロナ禍が始まった2020年初頭においても、安倍首相は習近平主席の国賓としての来日実現に熱心だった。

近年の中国の勃興から最近のウクライナ情勢まで、世界は劇的な変化を遂げており、日本の安全環境は悪化している。安倍首相による改革にも、足りない部分は多い。

NSCについては、情報機関が不十分であり、経済安全保障など、課題は増えるばかりである。

防衛装備品は、ウクライナの現状を見ても、日本が提供しているのはヘルメットまでであり、他の主要国よりはなはだ見劣りがする。

これまでの防衛政策は、専守防衛という原則に基づいていたため、日本独自の攻撃力の保有に乏しく、縦深性に欠け、改革すべき点は無数にある。

それでも、中国の経済的・軍事的膨張と、強圧的な対外政策を前に、日本に根深い原理主義的な平和主義を考えると、安倍首相は相当の成果を挙げたと言ってよいだろう。

同盟国のアメリカでは、オバマ政権からトランプ政権へと大きな転換があった。その中で安倍首相はワシントンの連邦議会で演説(2015年4月)し、オバマ大統領の広島訪問(2016年5月)を実現させ、さらに真珠湾を訪問(2016年12月)し、かつ、トランプ大統領との間で信頼関係を築いた。これは、重要な成果であったと言ってよいだろう。

ただ、安倍首相の成果が本当に実のあるものとして定着するには、これからの政府の努力にかかっていると言ってよいであろう。

政策研究

日中国交正常化の「原点」と現在

研究本部長／東京大学大学院総合文化研究科教授

川島 真

◆日中関係「改善」の頓挫

2020年4月に予定されていた習近平国家主席の来日が延期され、コロナ禍とウクライナ戦争によって日中関係は次第に厳しい局面に陥っている。第二次安倍晋三政権は、2014年以来対中関係改善を模索し、2018年には米中関係が悪化する中で関係改善を継続し、ペンス副大統領のハドソン研究所での中国批判の演説があったのと同じ10月に安倍総理が中国を公式訪問したのだった。それ以後、さまざまな問題はあったものの、日中関係は基本的に改善基調にあり、その集大成が2020年4月の習近平国家主席の訪日だった。無論、これは、尖閣諸島問題などをめぐって悪化しすぎていた日中関係を、首脳交流が行える程度に「正常化」ということであった。

しかし、第二次安倍晋三政権の後の菅義偉政権、岸田文雄政権と中国との間で、その「正常化」のプロセスは次第に失速していった。菅政権は短命政権でコロナ対策に追われ、外交にまで手が回らなかった。中国との関係を重視してきた自民党の宏池会出身である岸田総理については、対中関係改善を進めることへの期待もあった。だが、実際にはそのように進んでいない。米中、米豪、米欧関係を見れば、対立とも言えるような「競争」関係が激化していようと、首脳交流や閣僚交流が続けられた。それに対して、日中間では首脳交流、閣僚交流は極めて抑制されて現在に至っている。

◆「親中」という視線

岸田政権になって対中関係改善が進まないのはなぜか。その背景には、後述するようにウクライナ戦争に対して中口を一枚岩と見て「力による現状変更」を行う国と見做しているこ

とや台湾問題もある。しかし、それでも米中、中豪、中欧間では首脳会談や閣僚交流がつづけられている。第20回党大会を控え、経済問題に直面する中国は、西側諸国との関係性を「穏当に」管理する必要があると、国連総会に赴いた王毅外相はアメリカで先進国の外相らとの会談を重ねた。しかし、日中間では会議は持たれなかったようだ。

このように日中間の動き、とりわけ日本政府の動きが重い背景には、岸田政権が国内の保守派、あるいは世論から「親中」的だと思われ、それが選挙に影響することなどを忌避していることがあろう。日本では国民の8割以上が中国に否定的である。中国への過度の接近は確かに政治家や政権にとって命取りになる。実際、衆議院選挙で勝利を収め、内閣改造を終えるまで岸田政権は動かず、その後になって対中関係改善に動きを見せた。2022年8月18日に内閣府国家安全保障局の秋葉剛男局長が天津で楊潔篪政治局員と会見して、関係改善プロセスが進むかを見えた。だが、このプロセスもまた必ずしも順調には進まなかった。自民党の保守派などが秋葉局長の訪中に対して批判的な姿勢を見せていた。2022年9月29日には日中国交正常化50周年があり、またその直前の9月27日に安倍晋三元総理の葬儀が行われることもあって、こうした行事を利用した関係改善の進展があるかに思われたが、これら一連の行事に対する政府の動きも極めて重いものとなった。

他方、中国側も安倍元総理の葬儀に対して積極的ではない。結果として、全国政治協商会議の万鋼副主席が参加することになった。想定されていたよりも「格下」であったと言えるだろう。中国側は、台湾からの代表団の葬儀参加や、エリザベス女王の葬儀に出席した王岐山国家副主席が必ずしも所期の弔問外交を展開できなかったなどから、安倍元総理の葬儀について慎重な対応をした可能性もある。少なくとも、日本側からすれば中国からの関係改善の意欲を強くは感じない結果となった。

◆国民の7割が知らない国交正常化

このように政府レベルの50周年への動きは極めて鈍いものとなったが、民間レベルでは50周年をめぐる活動もある。日本では経済界や中国大使館を中心に記念行事が行われている。しかし、それも日本社会に広がりを持つには至らない。

言論NPOの行った世論調査では、7割の日本人が日中国交正常化50周年を「知らない」と答え、現在の日中関係について4割が不満を感じていることが明らかになった。日中平和友好

条約は機能していない、形骸化したという回答も4割に達している。これは日本社会全体が、1972年の日中共同声明や1978年の日中平和友好条約を基礎に現在の日中関係を強く意識しているわけではないことを示している。ただ、50周年を知らないと答えた人も、また平和友好条約が機能していないと答えた人も、現在の日中関係のあるべき姿について明確な意見があるとは限らないし、またコンセンサスが形成されているわけでもなからう。すでに日中友好の時代でもないというのなら、2006年以來の「戦略的互惠関係」を基軸に関係性を再度構築できるのだろうか。

◆「原点」に立ち返れ?

昨今、日中国交正常化50周年に合わせて日中間でさまざまなシンポジウムが実施され、そこでは日中関係の現在と今後が議論されている。だが、そうした場で日本側がむしろ現状を踏まえた議論をしようとするのに対して、中国側は逆に1972年の日中国交正常化の「原点」に立ち返れ、というメッセージを送ってくる。これは数年前とは大きく異なる。前述の第二次安倍政権による関係「改善」過程では、むしろ中国側が現状を踏まえた新たな関係を模索すべきなどと主張し、第五の政治文書の策定を示唆していたほどである。それに対して日本側は、戦略的互惠関係の「原点」に返ることを求めている。

この数年間で状況は大きく変わってしまったのである。コロナ禍とウクライナ戦争がその主な原因であることは言うまでもない。コロナ禍によって、観光など日中間の直接交流が極端に減少し、特に中国における対日感情が悪化した。予定されていた2020年4月の習近平国家主席の訪日も延期となり、現在では話題にもものぼらない。ウクライナ戦争に際しては、日本政府は他の先進国に足並みを揃えて対ロシア制裁に加わり、中ロを「力による現状変更」を行う国だと位置付け、価値をめぐる問題や台湾問題などにおいて、アメリカや他の先進国とも共同歩調をとる。実際、中国はコロナ禍の下でも、またその後も台湾周辺での軍事活動を活発化させ、また蔡英文政権に対する圧力を従前以上に強めている。台湾解放に向けた軍事力強化を進めながら、統一工作のレベルを数段上げてきているのである。これに対して日本では、「台湾有事」が頻繁に議論されるようになった。

中国が日本に「原点」に立ち返れというのは、こうした変化を踏まえたものであり、具体的には特に台湾問題を意識してのことであろう。ではその「原点」とは何か。

◆日台関係の進展と中国の警戒

2022年9月29日は日中国交正常化の記念日だが、同時に日華(日台)断交の記念日でもある。台湾政府はその9月29日に日本に対してビザなし渡航が再開を決めた。断交の記念日に日本に対して好意的なシグナルを送ったのである。台湾からのメッセージは日本社会に対して効果的である。実際、日台関係は昨今特に良好に見える。

だが、中国側から見れば、このような日台関係こそが問題に映る。中国は、常に外国からの侵略や浸透を疑い、カラー革命の策謀があると見ている。香港に対して国家安全維持法を施行した一つの背景は、「国家の安全」を掲げる習近平政権が香港でのカラー革命を「脅威」と認識したからだ。台湾に対しても、そうした外国からの影響があると中国は見做し、蔡英文政権の背後にはアメリカと日本がいると見做している。蔡英文政権、民進党を、独立を目指す主体だと見なしている中国は、蔡英文や民進党に接近するあらゆる人物、勢力を批判するようになった。

中国は、台湾の蔡英文政権を「一つの中国」原則を共有できない存在だと見做している。それだけに、アメリカや日本の台湾政策には極めて敏感になる。日本に対しても、1972年9月の国交正常化に際して発表された日中共同声明の内容の遵守を求める。それは、「中華人民共和国政府は、台湾が中華人民共和国の領土の不可分の一部であることを重ねて表明する。日本国政府は、この中華人民共和国政府の立場を十分理解し、尊重し、ポツダム宣言第八項に基づく立場を堅持する」という内容だ。日本側は「理解／尊重」の部分に注目し、その解釈を調整して自らの台湾政策を説明する。しかし、中国側は「ポツダム宣言第八項に基づく立場を堅持する」という部分に注目して、日本にその堅持を求める。そのポツダム宣言第八項はカイロ宣言の遵守を規定し、そのカイロ宣言では台湾や澎湖が日本から中国(当時は中華民国)に返還されることが明記されている。この条文の解釈はさまざまだが、中国側としては、台湾が中国領(当時は中華民国)だと日本は認めているのではないか、というのである。それが中国のいう国交正常化の「原点」なのであろう。

しかし、1972年9月の国交正常化に際しては、台湾問題、歴史問題、領土問題、そのいずれにおいても明確な決着がつけられてはいない。それぞれがそれぞれの解釈をすることで衝突を回避した面もある。それは一つの知恵であった。50年後の現在、日中両国は新たな「知恵」を生み出し、衝突を回避できるか。大きな課題となろう。(9月26日脱稿)

政策研究

ロシアの
ウクライナ侵攻と
日露関係

上席研究員／慶應義塾大学総合政策学部教授

廣瀬陽子

ロシアのウクライナ侵攻が開始されてから半年が過ぎた。ロシアの暴挙に対し、岸田政権は欧米に足並みを揃えた対露制裁を発動し続けてきた。ロシアは日本が対露制裁を発動したことに強く反発している。

実は、日本は2014年のロシアによるクリミア併合、ウクライナ東部の危機におけるロシアの暗躍などに対し、制裁を課してきたが、その内容・レベルは欧米のものに比べて、かなり軽微なものであった。それでもロシアは「制裁を課すような国とは交渉はできない」として、日本を突き放すような姿勢をとるようになった。そのため、日露間で未だ締結されていない平和条約を締結するための交渉も、その鍵を握る北方領土問題をめぐる動きも膠着していた。特に2020年初頭以降はコロナ禍により、首脳会談も直接行い難くなった中、ロシアのプーチン大統領と在任中に27回も会談し個人的な関係を深めていた安倍元総理が2020年9月に辞任したこともあって、日露関係は停滞のフェーズに入ったが、そのような中でも、ロシアは日本に揺さぶりをかけ続けた。

まず、2020年7月4日に公布されたロシアの改正憲法に「領土の割譲禁止」が明記された。それを受けて、同月24日に「領土の一体性の侵害」につながる行為を違法な過激主義とし、処罰対象とする連邦法改正案が議会で可決された。この決定は、日本が北方領土を奪還することを絶望的にさせるものに見えた。だが、この段階ではまだ一縷の望みがあった。なぜなら、「国境画定」は禁じられていなかったからだ。あくまでも国境問題として北方領土問題を位置付けて議論できれば、北方領土の帰属問題の交渉を行うことは理論的には可能だった。また、この憲法改正の主眼は、併合したクリミアを死守するためだとも考えられ、日露関係の展開次第では若干の期待が持てなく

もないという分析もあった。

だが、この後の安倍総理辞任、そして、2022年のウクライナ侵攻に対する日本の厳しい経済制裁発動を経て、ロシアの対日姿勢は決定的に悪化した。前述の通り、安倍総理時代のかんり軽微な制裁に対しても、ロシアは厳しい姿勢をとっていたが、岸田政権が欧米と同レベルの制裁措置をとったことに対し、ロシアは激しく反発した。

3月9日には、日本の制裁措置への報復とし、プーチン大統領がクールル諸島（北方領土と千島列島）に免税特区を設置するための法制改革案に署名、成立した（なお、プーチン大統領は2021年の東方経済フォーラムで同地に対する「10年間にわたり、企業は利益や不動産、土地に課される税および輸送税の支払いを完全に免除される」免税措置をロシアと外国の投資家に適用することを提案）。海外企業が北方領土に進出すれば、日本の北方領土奪還がますます困難になることは明らかである。さらに、ロシアは3月21日、日本との平和条約締結交渉を中断するという声明に加え、北方領土問題の解決に向けての環境づくりや元島民の故郷訪問に貢献してきた「北方四島びざなし交流」や共同経済活動に関する交渉などの中断についても発表した。

他方、岸田政権は、安倍政権時代の対露外交を修正しているといえる。安倍首相は、プーチン大統領との個人的関係を深めつつ、北方領土の位置づけを従来の「固有の領土」から「我が国が主権を有する島々」という曖昧な表現に変え、また経済関係深化によって状況の打開を目指し、3,000億円の経済協力まで打ち出したが、状況は動かなかった。そのような中で、膠着した領土交渉を打開するため、2018年11月には従来の4島返還要求を、色丹島、歯舞群島の2島返還要求に事実上後退させるまでしてプーチン大統領に歩み寄っていた。だが、岸田政権は3月に、北方領土の位置づけを「固有の領土」に戻した。そして、4月に発表された外交青書には、日露両国の平和条約交渉は「展望を語れる状況にない」ということに加え、北方領土について「日本固有の領土であるが現在はロシアに不法占拠されている」という内容が明記された。これらの厳しい表現は長年、外交青書では用いられておらず、「不法占拠」という表現が用いられたのは2003年以来、そして「日本固有の領土」については2011年以来となった。

そのような中で、ロシアの対日姿勢は厳しさを増していった。6月30日、プーチン大統領は石油・天然ガス開発プロジェクト「サハリン2」の運営主体の再編、新会社の設立を命じる大統領令第416号に署名し、同日、大統領令は発効した。これにより、

株主は、新会社が設立された折には1カ月以内に株式の譲渡に同意するかどうかをロシア側に通知する義務があるとされた。なお、サハリン2プロジェクトには、日本の三井物産が12.5%、三菱商事が10%を出資している。同大統領令は非友好国によるロシアへの制裁に対する対抗措置と見られるが、6月29日に岸田総理が日本の総理大臣としては初となるNATO首脳会合への出席を果たしたことも影響している可能性が高い。

そして、ロシアの日本に対する強い措置は8~9月に不可逆的な形に強化された。8月5日、6月30日の大統領令を受け、ロシア政府は「サハリン2」をめぐる、これまでの事業を引き継ぐ新たなロシア企業「サハリンスカヤ・エネルギー」の設立を発表した。

さらに、同日、プーチン大統領はロシアが非友好国と位置付ける国の企業などが、ロシア企業の株式を売却することなどを今年12月31日まで禁止ずるとする大統領令に署名した。非友好国には日本も含まれ、その対象には、石油・天然ガス開発プロジェクト「サハリン1」も含まれるとされたが、「サハリン1」では日本の官民出資会社「サハリン天然ガス開発(SODECO)」(経済産業省[50%]、伊藤忠商事[18%]、石油資源開発[14%]、丸紅[12%]、INPEX[6%]が出資)が30%の権益を有している。この背景には、ロシアが外国企業撤退に危機感を感じていることがありそうだ。「サハリン1」からは、米石油大手・エクソンモービルが3月に撤退を表明しており、それが響いて「サハリン1」は5月15日以降、生産活動が止まっていて、生産活動の見通しもたっていないからである。サハリン州の来年の歳入は、今年と比して最大26%減少すると試算されており、エネルギー産業で支えられてきたサハリンや極東経済への打撃を最小にすべく、非友好国の企業などがロシア企業の株式売却を阻止する動きに出たと思われる。

なお、エネルギーに絡むロシアの報復措置に対し、日本はエネルギー安全保障の観点から、権益を維持する方針だ。日本のLNG(液化天然ガス)の対露依存度は、8.8%(2021年)であるが、そのうち9割をサハリン2が占める。また、日本の原油の輸入のうちロシア産が占める割合は3.6%であるものの、現在、エネルギー価格が高騰している中、対露依存分を他から調達することになれば、かなり高額なスポット価格での購入となり、日本のガソリン価格や電気代に甚大な影響が出る可能性が高いのである。

そして、9月からは日露関係を修復不可能なレベルにまで悪化させる北方領土関連の動きが続いた。

9月3日はロシアの第2次世界大戦終結の日であり、今年も極東各地で式典が行われ、北方領土でも軍事パレードなどが行

われたほか、北方領土での軍事演習(後述)の映像が公開された。そもそも終戦記念日は9月2日だったが、ロシアは2020年、ソ連時代に祝典が行われていた9月3日に変更した。さらに、変更された日程は、中国の「抗日戦争勝利記念日」と同じであり、中露がともに旧日本軍から旧満州などを解放した戦果をアピールして中国との関係強化を進めてきた。そして、今年6月24日、ロシアの与党「統一ロシア」や野党・共産党の下院議員らは9月3日を「軍国主義日本に対する勝利と第2次世界大戦の終結の日」とする法案を提出し、その際、ロシアに制裁を科した日本について、「非友好的なキャンペーン」を展開しているとも批判していた。また、9月1~7日には、ロシア軍の大規模軍事演習「ボストーク2022」が、中印など14カ国の参加のもと、5万人規模でロシアの極東地方で開催された。その際、ロシアはまたタブーを犯した。択捉島と国後島でも軍事演習が行われ、中国軍の参加もあったと報じられたのである。前回のボストーク演習では北方領土での演習は自粛されていたにもかかわらず、今回は日本の抗議も完全に無視された。

最後に、9月5日、ロシア外務省は北方領土の「ビザなし交流」、元島民の「自由訪問」に関する1991年と1999年の日本との合意を一方的に破棄する政令を発表、7日に日本側に通告したと発表した。政令発表は東方経済フォーラム初日と同日であった。ビザなし交流は、1991年にミハイル・ゴルバチョフ・ソ連大統領(当時)が来日した際、彼の提案により、元島民への配慮のみならず、領土問題解決の足掛かりという期待も持たれて、その翌年に始まったものだ。元島民はかなりの高齢になられており、故郷に行かれなくなると落胆している。なお、元島民の墓参には影響しないとしているが、新型コロナウイルス問題により2020年以降、洋上や上空からの供養しかできていないなか、元島民への不安が広がっている。

これらロシアの動きは、対露制裁を行う日本への意趣返しであることは間違いないと見られる。9月の一連の動きについては、7月に2016年から2019年まで東方経済フォーラムに毎年出席していた安倍総理が死去し、また8月にゴルバチョフが死去したことで、北方領土に関する対日エスカレーションにプーチン大統領の歯止めとなる材料がもはやなくなったということもあると考えられる。

侵攻開始後、ロシアは西側との決別を決意する一方、欧米以外の友好国との関係強化に注力してきた。日米同盟を基軸とした外交を展開する日本とも、完全な決別を決意した可能性が高く、さらにそれを躊躇させる人的ファクターもなくなった今、日露関係は悪化の一途を辿ると考えられる。

政策研究

EUの掲げる 価値推進外交の 挑戦と現状

主任研究員

横山昭雄

EUは、欧州27カ国を統合する非常に大きな地域連合であるものの、米国、中国(やロシア)のような「大国」とは異質である。EUは米中(ロ)やわが国のような主権国家と異なり、条約で成立した・加盟国の主権の一部を譲受した「団体」のため、組織の目的・行動は条約に明記されており、その範囲でしか行動できない。(その範囲外では加盟する各主権国家が独自に行動している。)

その一方、条約で与えられた活動分野では「大国」に勝るとも劣らない国際的に主要なプレーヤーとしてふるまっている。

そこでEUの対外行動のうち主要な二つ

- (1)人権と民主主義の推進
- (2)気候変動対策

について、EUの目標と実施状況及び米中との異同について確認し、わが国の振る舞いの参考としたい。

1.人権・民主主義の推進

EUは自らを、自国(域)内だけでなく、「世界各地で人権と民主主義の確固たる推進者であり擁護者」であり、中でも「ビジネスと人権」に関してはEUがリーダーシップを取るべき分野と位置付けている。

たとえば大きな目標として、強制労働(や児童労働)の禁止が挙げられるが、その実現のための手段として挙げられるのが、まずEUが締結する条約である。

発展途上国との関係では、EUが一方向的に一方的な貿易上の特惠を与える代わりに、人権・環境保護などを尊重

することを約束させ、先進国その他の国との関係では自由貿易協定を結ぶ際にTSD(貿易と持続可能な開発)条項を加えることを条件としている。

また、半導体や電池用の材料としてスズ、タンタル、タングステン、金(3TG)の需要が伸び続けているが、その供給元、とりわけアフリカ中央部のコンゴ民主共和国とその周辺では採掘現場等での強制労働が横行し、さらにその利益が武装勢力の資金源になっているという問題が起こっている。

実は米国では先行してドッド・フランク法が制定されていたが、EUも2017年、紛争鉱物取引規制を定めてEUへの輸入業者ひいてはEU内外の製錬・精製業者に対して、違法行為に「寄与していないことを確認」する義務を負わせた。

これに対して中国企業は、より劣悪な労働環境で労働者を使用していると思われる零細事業者の採掘したコバルトの主要輸入者とされ、2021年には、中国人が襲撃されるなど事件が起こり、中国政府は自国民に一部地域からの退避を指示している。

次に、EUは強制労働も含まれる場合が多い人権・民主主義の抑圧についても、リーダーシップをとっている。2011年にはシリアの政府や団体・個人に対して石油の輸送禁止や武器供与の禁止などの措置をとり、2020~21年、ベラルーシの大統領選挙時の野党・市民への「弾圧」や、ロシアの野党政治家ナワリヌイ氏毒殺未遂などの事態に対しても、責任者の資産凍結やEU渡航禁止などの制裁を科した。米国も2021年には両国への制裁を科した。

2.気候変動対策

EUは2021年、二酸化炭素の排出量について、2050年までにネットゼロにすること、途中過程の2030年までに1990年比で少なくとも55%削減することを定めた欧州気候法を制定した。

このような取り組みには、技術開発から製造プロセスへの投資などで莫大な費用がかかるため、政府部門だけが負担することは困難であることから、EUは金融・投資部門にもアプローチしている。

2020年にはいわゆる「EUタクソミー」を定めて、金融商品の提供者に、環境面に貢献しない商品には「当金融商品は、EUタクソミーの基準を考慮していない」と開示させるなど、投資事業がこれに適合しているかどうか開示することを要求した。

ただEU内の加盟国間には、いまだ石炭を主力のエネルギー源とする国や原子力発電の比率の高い国などさまざまなエネルギー事情の相違があり、2022年1月には天然ガスと原子力は最終的でないものの「補完的に適合」しているエネルギー源とする、という提案が出されていた。

EUの取り組みに対して米国も、2021年バイデン政権が発足すると、2050年かそれ以前には二酸化炭素排出量のネットゼロ化を実現することを掲げ、気候変動対策を米国の外交と安全保障の中心に据えることを宣言した。中国も2020年、2060年までにカーボンニュートラルを実現することを宣言し、水力・風力・太陽光や原子力発電設備の建設を推進しており、現在それぞれ世界一位の設備容量を有している。

3.ウクライナ戦争の影響

2022年2月、ロシアによるウクライナ侵攻が始まった。その前からの紛争回避のための交渉などは独仏など加盟国が中心となって行い、EUが直接当事者になることはなかったが、それとは別に2014年の前回のウクライナ危機時より、金融やエネルギー部門及び政府関係者など個人への制裁などを行っていた。ただし、主目的は侵攻の阻止であって、人権侵害や民主主義の阻害といったものではなかった。これは米国の制裁も同様である。

次に、ロシアに対して制裁を科すにしても、ロシアが制裁への対抗策を打ち出すにしても、特に天然ガス貿易において気候変動対策に大きな影響を与えることになった。

とりわけ域内でもドイツ、イタリアやポーランドなど化石燃料への依存度とりわけロシア産天然ガスへの依存度の高い国にとっては、いきなり輸入を止める／止められることはエネルギー需給に深刻な影響が生じてしまう。

EUとしては、この事態を受けて、2030年、2050年の到達目標を変えないどころか、REPowerEU計画を発表、その速度を速めようとしている。どうしても不足になる分は他国からの天然ガス輸入に頼る計算となるものの、世界の天然ガス貿易で、EUは主要な輸入者であり、ロシアは主要な輸出者であるため、簡単に取引先を切り替えることは難しい。例えばアゼルバイジャンからの輸入を2027年までに二倍以上にしようとしているが、それは対口輸入量の1/10程度に過ぎない。

4.まとめ

貿易上のメリットなどを「飴」に、制裁などを「鞭」として用いて、他国の政策にも人権や民主主義の推進を求めていくEUの対外活動は、ウクライナ戦争の前後でもあまりぶれることなく進められている。

米中と比較すると、米国とは対外的に人権・民主主義の推進を図ることや、その手段として貿易や制裁などを用いることが似ている一方、中国とはかなり異なっており、中国はロシアなどと並んでEUの批判・制裁の対象となっている。

気候変動対策も、国ごとの事情を汲んだ現実的な対応をタクソミーの補充という形で示したものの、ほとんど同時に、補充された天然ガスの供給不安が発生してしまい、エネルギー源の絶対量の不足という事態に陥ってしまった。

EUは、理想的にはもともとの目標である再生可能エネルギーへのシフトを加速しようとしているが、足元の需給ギャップを埋められるわけではなく、調達先の確保に奔走しているのが実情である。

EUが対外的に実現しようという価値は、やはり米国とは近いものがあり、足並みが揃うことも多いようであるのに対し、中国とはやはり人権や民主主義という価値実現について歩調を合わせることは難しい。

ロシアによるウクライナ侵攻をもってしても、EUは少なくとも対外的な表示としては、再生可能エネルギーによる炭素中立化を加速することを主要な対策とした。

私見であるが、これは、EUが自明の存在ではなく、このような価値を実現するために条約でつくられた「人工」組織ゆえの強靱性が寄与するところあり、とも考えられる。

別の視点として、各加盟国においては、EUに与えた価値追求の使命には粘り強い取り組みをさせる一方、個別には独自外交で柔軟に対応する、という使い分けができるところにもメリットがあるのかもしれない。

わが国は、使い分けできる連合体に属していない＝明快な価値を追求することに専念できない国家である。そのため見え難いが、EUが決して「正しい価値」実現のみのために主張しているのでなく、それによって新技術を先に開発・実用化し、新産業を育成するということが含まれていることは忘れてはならない。

(本稿は当研究所HP記載のコメンタリー(同タイトル)を適宜簡略化し、必要な情報を一部更新したものである。)

<https://www.npi.or.jp/research/2022/09/28140350.html>

政策研究

ハイブリッド脅威分析のフレームワーク —欧州ハイブリッド脅威対策センターのコンセプト・モデルを通じて—

主任研究員

川嶋隆志

はじめに

本稿は、「欧州ハイブリッド脅威対策センター」(The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats: Hybrid CoE。以後、「対策センター」とする。)の研究成果を通じて、日本が今後ハイブリッド脅威に対応して行く上で必要な態勢及び機能について考察するものである。

ロシアのウクライナ侵攻に際して、当初注目されたのがハイブリッド戦争である。2014年のクリミア危機において、ロシアは正規軍による軍事侵攻に先立ち非正規の手段(通信網の遮断、フェイクニュース、SNSを用いた世論操作)を駆使し、ほぼ無血でクリミアを占領・併合した。

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻開始時にも同様の展開が予測されていたが、ロシアによるハイブリッド戦争は成功せず、クリミア侵攻とは対照的に軍事侵攻に発展した。この2014年と2022年の違いを生んだ要因の一つとして考えられるのが、「ハイブリッド脅威のコンセプト・モデル」(以後、「コンセプト・モデル」とする。)である。当該コンセプト・モデルは、「対策センター」が欧州委員会の共同研究センターの協力を得て、2018年7月から約2年間をかけて作成したもので、ロシアによる侵攻への対応に活用された可能性がある。

以下、本稿では「コンセプト・モデル」の主要素について解説し、最後に日本におけるハイブリッド脅威対策に資する提言を行いたい。

1 「対策センター」の概要

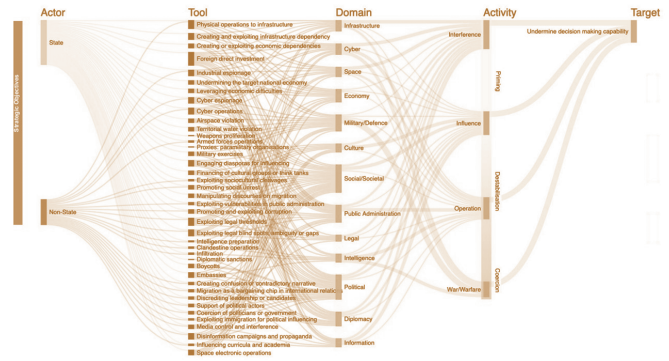
本センターは、ハイブリッドの脅威に対抗するための政府及び社会全体のアプローチを推進するための国際的な自立型ネットワークで、本部はフィンランドのヘルシンキに所在す

る。センターの活動には、31の参加国、EU、NATO、民間企業、学会等から1500名を超える実務家および専門家が参加している。また、ハイブリッドの脅威に対抗するための専門的知見の涵養及び教育を提供している。

2 コンセプト・モデルの概要

上記センターが作成した「コンセプト・モデル」の全体像は下図のとおりとされている。

図1 ハイブリッド脅威のコンセプト・モデルの全体像



出典: The landscape of Hybrid Threats: A conceptual model Public Version, p. 13

このコンセプト・モデルの分析フレームワークには、(1)アクター、(2)ツール、(3)ドメイン、(4)フェーズ(図1のActivityの部分)が4本柱として掲げられている、以下、各項について概説する。

(1) アクター

アクターは、国家主体と非国家主体の2つのアクターに分かれる。

ここでいう国家主体とは、EU、NATO等を構成する民主主義国家に敵対する権威主義国家を主に指す。その特徴としては、政権の目的は権力の維持であり、民主主義国家に対する恐れを抱いているという傾向が見られる。具体例としてロシア、中国、イラン、北朝鮮が挙げられている。

非国家主体とは、国際関係に関与し、国家の確立された機関に所属することなく、干渉し、影響を与え、変化を起こすのに十分な力を行使する実体をいう。特徴としては、国家が非国家主体を通じて、他国に対して有害な性質の活動を実施していることが多いということが挙げられる。

(2) ツール

ツールとは国家主体および非国家主体がハイブリッド脅威を対象に及ぼすために利用する手段をいう。このコンセプト・モデルでは、過去の事例に基づき40個のツールが示されている。アクターはこのツールを組み合わせ、ハイブリッド脅威をもたらす。

(3) ドメイン

ドメインは日本では安全保障の文脈で「領域」と呼ばれているが、ここでは国力の手段をグループ化したものととらえられている。軍／防衛のほか、インフラ、サイバーといった政治、経済、社会を形成する要素が13項目列挙されている。

本コンセプト・モデルにおいては、ドメインについては理論的根拠に基づいたグループ化はできなかったことが明記されている。

(4) フェーズ

最終的に戦争状況に入るまでの活動の段階・タイムラインを指し、アクティビティの強度と脅威の性質の違いから3つに分かれるとされる。

①プライミングフェーズ

プライミングフェーズにおいて、アクターは対象国に対して各種ツールを用いた「干渉」を行う。これにより対象国が状況認識を失い、首脳部を自滅的な意思決定を行うような状況に導くことがこのフェーズにおけるアクターの最終目標である。

②不安定化フェーズ

不安定化フェーズは、アクターが各ドメインにおいて、各ツールを用いた活動を強化する段階である。活動は顕在的且つより攻撃的となり、多くの物理的な打撃・暴力を伴うようになるが、アクター自身は関与をしていることを秘匿することが想定されている。

不安定化フェーズでのアクターの目標は、対象国を揺るがし、容易に屈服させられるレベルまで不安定化させることであるが、所要の効果が得られない場合にはプライミングフェーズに一旦戻り、より効果的なツールの組み合わせに変更することも考えられる。

③強制フェーズ

政治的・経済的措置、破壊、情報、偽情報活動（プロパガンダ）、特殊部隊の隠密行動・公開展開、対象国の敵対勢力に対する軍事支援が行われ、対象国に対して戦争目的を最終的に強制・強要する段階である。潜在的にすべてのドメインが利用される。テロ、妨害、転覆、ゲリラ戦争、通常戦争等を含むより一般的な戦争状態に発展した状況である。

おわりに

本コンセプトのとおりハイブリッド脅威が段階的に発展していくことを踏まえれば、「③強制フェーズ」にアクターを踏み切らせないために、「①プライミングフェーズ」及び「②不安定化フェーズ」の段階でどのような対応を行うべきかが課題である

と言える。このため、日本としてのハイブリッド脅威への対応について、以下を提言したい。

(1) 本コンセプト・モデルの活用

日本に隣接するロシアや中国等はコンセプト・モデルにおいてハイブリッド脅威の主要アクターとされているのみならず、日本にとっては実際の・具体的な脅威である。他方、日本単独でハイブリッド脅威の分析フレームワークを構築するのは、時間・人材といった観点からも困難である。このため、今回紹介したコンセプト・モデルを活用して直面しうる脅威の分析・対応検討を進めつつ、友好国との情報共有を促進することで状況認識・警戒監視能力を高め、さらに状況に応じて分析態勢を修正可能な柔軟な組織を構築していくことが合理的である。

(2) ハイブリッド脅威への省庁横断的対応方針の明示

本コンセプト・モデルのドメインに関する分析・記述からも明らかな通り、ハイブリッド脅威はサイバー攻撃のような明示的な行動のみならず、極めて広範且つ戦争との関連性が不明瞭な干渉を含む。このため、特定の主管省庁による対策は困難であるため、政府或いは官民共通のハイブリッド対策の指針に従って、各省庁・企業等の専門性を集約することが必要である。この先行事例として、例えばEUの安全保障・防衛政策に係る共通の指針である「戦略的羅針盤 (Strategic Compass)」では、「対策センター」のコンセプトと同様、広範なハイブリッド脅威への対応を謳っている。また、このための具体策として対処チームの設置等について記載されている。

日本においても、このような省庁横断的対応を可能にしていくための指針・根拠を明確化するために、令和4年度中に閣議決定予定の国家安全保障戦略に、ハイブリッド脅威への対応を規定する必要がある。

(3) ハイブリッド対策センターの設立

最後に、ハイブリッド脅威は様々な専門分野を多角的な視点から分析することが不可欠である。そのためには、官・民間問わず、多彩な人材を確保して、分析・研究するセンターを設立し、「対策センター」と連携を図っていく必要がある。

(なお、本稿は、以下の当研究所HP掲載の「ハイブリッド脅威分析のフレームワーク—欧州ハイブリッド脅威対策センターのコンセプト・モデルを通じて—」を適宜簡略化したものである。
<https://www.npi.or.jp/research/2022/09/01141817.html>)

政策研究

ESG投資・ステークホルダー 資本主義を巡る背景・課題・議論

主任研究員

太田崇彦

1. はじめに

近年、ESG投資が注目されている。6月7日に閣議決定された「新しい資本主義のグランドデザイン及び実行計画」においてもESG投資やステークホルダー資本主義(以下、「ESG投資等」)に関連する項目が少なくない。

しかし、最近、英文メディア(特に米国)では、反ESG的な意見も増えてきている。また、ロシアによるウクライナ侵攻により、ESG投資等の課題が改めて認識されてきた。

2. ESG投資等の概要

(1) ESG投資とは

ESGとは、環境(Ecology)・社会(Society)・ガバナンス(Governance)の3つの頭文字をとったものであり、ESG要素を考慮した投資をESG投資という。

2020年における世界のESG投資総額は35兆3千億ドル(約4700兆円)に及び、世界の運用資産全体の35.9%がESG投資関連となった¹。現在では、あらゆる産業、企業が影響を受け、ESG投資を無視できない状況になってきている。

(2) 「新しい資本主義」とステークホルダー資本主義

岸田総理の主要政策のひとつである「新しい資本主義」については、その検討段階の当初から、「ステークホルダー資本主義」が強く意識されていた²。

ステークホルダー資本主義とは、株主のための短期的利益追求に加えて、すべてのステークホルダー(利害関係者)や社会全体の利益も考慮して、より長期的な価値創造を目指すものといった理解が一般的である。これは、ミルトン・フリードマン等の「企業の唯一の義務は株主価値の最大化」と捉える株主資本主義(株主第一主義)と対比される概念でもある。

株主資本主義への批判としては、①株主への配当増や株価の上昇等の短期的利益を重視しすぎる、②企業活動による環境破壊や基本的人権等の問題(経済の負の外部性)を

軽視しがちである、③株主等の資本家に富が偏在し、貧富の格差が拡大している、等がよく挙げられる。こういった批判やそこからの反省からステークホルダー資本主義が注目されるようになってきた。

(3) ESG投資の投資手法

一口にESG投資といっても、その投資手法については複数あるが、従来は世界的にみて、ネガティブ・スクリーニングによる投資手法が最も多かったが、2020年以降はESGインテグレーションが最多となっている。地域別では、欧州では、国際規範スクリーニングやネガティブ・スクリーニングが多いが、米国では、サステナブル・テーマ投資やESGインテグレーションを重視する傾向がある³。

3. ESG投資等の課題・議論

(1) バラバラのESG評価

ESG投資を推進するには、企業のESGへの取り組みを適切に評価する仕組みが必要となる。しかし、GPIFの分析によると、代表的なESG指数間の相関関係が非常に低い結果となっている⁴。すなわち、同一の企業Aに対するESG評価機関Bによる評価が高くても、別の評価機関Cによる同社AへのESG評価は低い(その逆も同じ)という例が多いことを意味している。

これはESG指数を作成している評価機関によって評価方法等が異なることが一因である。また、評価機関の多くは評価対象の企業の開示情報をもとに評価を実施している。開示されるESG要素の多くは定性的な非財務情報となるため、その評価において評価者の主観を完全に排除することはできず、企業のESGへの取り組みを公正に評価することは本質的に難しい。

(2) ESG投資のパフォーマンス

ESG投資のパフォーマンス(投資リターン)については、多くのサーベイが存在するが、ポジティブとネガティブ(もしくは無相関)の2つの相反する結果が示されており、統一的な見解がまだ出されていない状況である⁵。これが一因となって、米国ではESG投資について賛否が分かれる状況となっていると考えられる。

(3) ESG経営を巡る対立

日本では、ESG経営について株主等から反発があるという報道はほとんど目にしない。しかし、ESG経営が進んでいる欧州でも、ESG経営を巡って株主と対立する事例も出てきている。例えば、ESG経営の推進者として知られていた仏食品大手のダノンのCEOが、2021年3月にアクティビスト(もの言う株主)から業績不振の責任を問われて解任された⁶。

(4) ESG経営を求める株主提案への反対増加

米国環境系NPOによると、米国では2022年の株主総会における株主提案件数は昨年より20%以上増加した⁷。

しかし、ESG経営の推進に積極的とみられていた運用会社のブラックロックが、本年5月、投資先議決権行使の方針に関して、今年度の気候関連の株主提案について、2021年に比べて支持する率は減少するだろうと公表した。理由として、多くの提案が企業にとって規範的あるいは抑制的で、長期的な株主価値の増大につながらない恐れがあるとしている⁸。

実際に、気候変動関連の株主提案に対する賛成比率は、2022年は5月12日時点で29.4%にとどまったようである。21年は5割を超え、過去10年間で最高だった⁹。

(5) Woke Capitalism(目覚めた資本主義)

最近、欧米の英文メディアで目にするようになってきた言葉である。「Woke」は、元々は、人種差別に対するアフリカ系住民の抗議活動等の文脈で使われていた¹⁰。

しかし、最近では、共和党支持者から「Woke」は強い非難対象となっている。例えば、2022年5月26日付けWall Street Journalに、前米国副大統領のMike Pence氏が意見記事(「Republicans Can Stop ESG Political Bias」)を掲載して、ESGをWoke Capitalismとして強く批判した¹¹。このようにESGやステークホルダー資本主義は、中絶権や銃規制と同様に、米国政治の分断の象徴的テーマになってきている。

(6) ロシアのウクライナ侵攻の影響

ロシアのウクライナ侵攻により、次のような論点について議論されるようになった。

- 軍需防衛産業への投資の是非
- エネルギー会社への投資の是非
- 原子力発電の是非
- ネガティブ・スクリーニングの是非
- 企業のロシア撤退の是非

(7) グリーンウォッシュ(見せかけの環境対応)と

ESG情報の開示制度

実際には環境に配慮していないにもかかわらず、あたかも環境対応しているような商品を販売するような行為を「グリーンウォッシュ」というが、投資商品の世界でも同様の問題が生じている。ESG対応をうたいながら実際には実施していない等の問題がある投資商品が横行しているとみて、各国の金融当局が対応を始めている。

グリーンウォッシュに対応するには、投資家が安心して投資できる透明性の高い市場環境を整備する必要があり、客観的で公正な評価の前提として、ESG情報の開示制度の信頼性を向上させなければならない。

ESG情報の開示については、これまでは法規制による開示(法定開示)よりも、企業の裁量に基づく任意開示による方法が主であった。裁量に基づく任意開示といっても、企業としては何らかの判断基準があると便利であるが、現状では様々な団体が定める開示基準や制度が乱立している状況である。

任意開示の仕組みが先行してきたが、グリーンウォッシュ等の問題意識から、EUを皮切りに開示の法制化の動きも進んでいる。

4. おわりに

株主(第一)資本主義では、企業が違法行為等をしない限り、原則としてどういうビジネスで利益を上げるかについては関与しない(価値中立的)。投資の神様といわれるWarren Buffet氏も、道義的な判断を企業に求めることに否定的であり、社会にとって何が有益かを判断することは非常に難しいとして、ESG投資には懐疑的なスタンスをとる。このように米国では株主資本主義的な考え方が根強い。

これに対して、ESG投資等では、ESGやSDGs等の観点から「正しい」企業活動から利益を上げているかが問われる。しかし、「正しい」かどうかは主観的な判断にならざるをえない。

ロシアのウクライナ侵攻の影響について判断するのはまだ早いですが、ウクライナ侵攻によってESG投資を今後も推進していくためには、評価の客観性や公平性をどうやって担保していくかが問題となることがより明確になったのではないかと。

以上

※本稿の詳細については当研究所HP掲載の以下の論考を参照。

<https://npi.or.jp/research/2022/08/04143243.html>

- 1 Global Sustainable Investment Alliance (2021), Global Sustainable Investment Review 2020, <http://www.gsi-alliance.org/wp-content/uploads/2021/08/GSIR-20201.pdf> (2022年7月19日アクセス)
- 2 第1回新しい資本主義実現会議(2021年10月26日開催)、「資料4 新しい資本主義(ステークホルダー論)を巡る識者の議論の整理」、https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/atarashii_sihonsyugi/kaigi/dai1/shiryu4.pdf (2022年8月24日アクセス)
- 3 脚注1と同じ。
- 4 GPIF(2018)、「ESG活動報告(平成29年度版)」pp.19-32 https://www.gpif.go.jp/investment/esg/pdf/0813_esg_katudohoukoku.pdf (2022年7月18日アクセス)
- 5 湯山智教 編著(2020)「ESG投資とパフォーマンス—SDGs・持続可能な社会に向けた投資はどうあるべきか」(金融財政事情研究会)p.131
- 6 2021年3月16日付け日経新聞オンライン版、「仏ダノン、CEOを解任 株主圧力で」、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQGR1600C0W1A310C2000000/> (2022年7月20日アクセス)
- 7 2021年5月17日付け日経新聞オンライン版、「ESG優等生ダノン、会長解任にみる理念と市場の相克 ESG光と影①」、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0UB076PX0X00C21A5000000/> (2022年7月20日アクセス)
- 8 As You Saw(2022), 2022 Proxy Preview, <https://www.asyousaw.org/press-releases/2022/3/17/proxy-preview-2022-record-breaking-shareholder-resolutions-filed> (2022年7月19日アクセス)
- 9 Blackrock Investment Stewardship, <https://www.blackrock.com/corporate/literature/publication/commentary-bis-approach-shareholder-proposals.pdf> (2022年7月19日アクセス)
- 10 2022年5月18日付け日経新聞オンライン版、「米銀の株主総会、「気候」提案否決 エネ危機で潮目変化」、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQ0GN17DG00X10C22A5000000/> (2022年7月15日アクセス)
- 11 Mirzaei, Abas. (2019), Where 'woke' came from and why marketers should think twice before jumping on the social activism bandwagon, <https://theconversation.com/where-woke-came-from-and-why-marketers-should-think-twice-before-jumping-on-the-social-activism-bandwagon-122713> (2022年7月21日アクセス)
- 12 2022年5月26日付けWSJオンライン版, Republicans Can Stop ESG Political Bias, https://www.wsj.com/articles/only-republicans-can-stop-the-esg-madness-woke-musk-consumer-demand-free-speech-corporate-america-11653574189?mod=Searchresults_pos2&page=1 (2022年7月19日アクセス)

政策研究

「特別軍事作戦」 初期におけるロシアの 対ウクライナ・ インテリジェンス

研究助手

河西陽平

2022年2月24日ロシアはウクライナに対して「特別軍事作戦」と称する軍事侵攻を開始したが、半年以上が経過しても終息の見通しは全くついていない。大方のロシアの軍事・安全保障研究者の予想に反して、ロシアは短期間でウクライナを軍事的に屈服することが出来ず、両者の戦闘は持久戦の様相を呈している。本稿では、開戦に先立ってロシアはウクライナの国力、軍事力、継戦能力や国内情勢についてどのような情報収集・分析活動を行い、その結果どのようなインテリジェンスがクレムリンにもたらされたのかという点について論じる。

■FSB第5局の粛清

当初ウクライナ国内における情報収集・分析活動で主導的立場にあったのはFSB(連邦保安庁)の第5局であったが、開戦直後の3月11日にセルゲイ・ベセダ局長とアナトリー・ボリュエフ局長代理が解任、自宅軟禁となり、4月11日に第5局に勤務する職員約150名が追放されるという異常事態が生じた。各種報道によると、開戦前にベセダ局長率いる第5局が行ったウクライナに関する誤った情報をプーチン大統領に伝えたため、その責任を負わされるかたちで大量の人員整理が行われたのだという。

FSB第5局のインテリジェンス活動をめぐっては、二つの問題が指摘できる。

まず第5局はクレムリンに対し、ゼレンスキー政権は政治的に不安定であり、ウクライナ国内では政権に抵抗する気運が高まっており、国民の大部分はモスクワによって擁立される新政権を受け入れる準備が出来ているとの報告を行っている

が、彼らがクレムリンにもたらしたのは、確度の高いインテリジェンスというよりは、徹底的な軍事作戦に踏み切らなくとも、政治工作によってウクライナをロシアの支配下に置くことは容易であるという希望的観測に等しいものであった。

そして局長の職を一時解任されたベセダについてだが、彼は2014年のマイダン革命の際ウクライナ現地の親露派と協力してデモを鎮圧し、ヤヌコーヴィチ大統領にとって都合の良い政治状況を作り出すという政治工作に失敗したという過去がある。このときプーチンは大変不満に感じ、2015年FSB第5局に対して大量の人員整理が行われたが、局長のベセダは何故か責任を追及されることなく、現職に留任したのである。

5月11日現在の情報によれば、自宅軟禁後レフォルトヴォ監獄に移送されたはずのベセダ局長がFSB庁舎の執務室に入る姿が確認されている。ベセダはプーチンと同じレニングラード出身で新興財閥とも親交の深い立場にある人物でもあるため、彼に対する処罰は結局のところ甘いものだったと推察される。

■国防省・参謀本部の情勢認識

それでは、実際に軍事作戦を担うことになるセルゲイ・ショイグ国防相ならびにヴァレリー・ゲラシモフ参謀総長には開戦にあたってウクライナの軍事力、国力などに関する情報は十分に届けられていたのか。現在までのところ、GRU(参謀本部情報総局)が行ったインテリジェンス活動については分からないが、指揮下にある特殊部隊を投入し、事前にウクライナ国内で獲得しておいた対露協力者の支援を得て迅速に首都キエフの政府機能を掌握するつもりだったことが明らかになっている。

また、開戦後軍事作戦の第一段階が失敗するまで軍隊の統合運用を行う司令官が存在しなかったこと、作戦終了までの所要日時がわずか15日間であったこと、2014年のクリミア併合における迅速な作戦の展開という成功体験などを考慮すると、参謀本部で作戦立案に関わる作戦総局、作戦の決裁に携わったゲラシモフ、ショイグ両名も作戦の成り行きについては楽観的であったと考えられる。

開戦後の3月25日国防省にて行われた報道会見の席上、セルゲイ・イルツコイ参謀本部作戦総局長は、軍事作戦開始にあたって参謀本部内には①作戦区域をドネツク・ルガンスク両州の行政境界線内に限定する、②ウクライナ全土において作戦を展開するという二つの案が存在し、後者が最終的に

承認されたと発表した。その理由についてルツコイ作戦総局長は、東部二州に作戦区域を限定した場合、キエフ政権からの補給の援助を受けたウクライナの軍隊と、その後絶え間なく交戦しなければならなくなると述べているが、要するに最初からウクライナ全土に攻撃を行い、これを迅速に屈服させることによって敵の抵抗能力を奪い、早期に作戦を終結させることを企図し、尚且つそれが可能であると判断したものと推察される。

5月10日、ウクライナ国内における情報収集・分析の責任者がGRU総局長第一代理のウラジーミル・アレクセーエフ將軍に任命されたことによって、インテリジェンス活動の主導的立場がFSBからGRUに変わった。とはいえ、このタイミングで本来軍事情報を取り扱うべきGRUの役割が前面に押し出されることになったことそれ自体が、ロシアのウクライナに対する「特別軍事作戦」におけるインテリジェンスの軽視を改めて証明することになっていると考えられる。

■プーチン自身の情勢認識

ここでより重要なのは、プーチン自身が元々ウクライナの軍事力、軍隊の装備や編成、戦争継続能力、開戦に踏み切った場合のウクライナ国民の反応等々について、過度に楽観視していた可能性である。

2014年のウクライナ危機を振り返ると、ベセダFSB第5局長らによる政治工作は失敗したものの、クリミアの併合はショイグ国防相の指揮の下、迅速に遂行された。今回「特別軍事作戦」の発動に際して、プーチンの脳裏にはクリミア併合の成功体験がよぎったのではないだろうか。

すなわちプーチンには2014年の時と同様に、ウクライナ国内における政治工作がたとえ失敗したとしても、ひとたび軍事行動に踏み切ればウクライナ軍は手を挙げるだろうとの甘い見方が当初からあり、ウクライナの国情に関する正確な情報を得る必要性をそもそも認識していなかったのではないかと推察されるのである。これはインテリジェンスサイクルにおける、情報の利用者がまず行わなければならない情報のリクワイアメントを自ら放棄したことと同義である。

一方ベセダFSB第5局長は、2014年の政治工作に失敗したことでプーチンの怒りを買ひ、第5局内の人員整理をされながらも、自身は責任を追及されることなく職に留まることができたという経験がある。次は失敗できないとの思いがありつつも、同時に一度開戦すればウクライナを屈服させることは可能であり、ロシア軍に全てを任せておけば良いとの判断をしていた

可能性がある。

確かに同じ「力の省庁(シロヴィキ)」として、ロシア軍に手柄を持っていかれた経験には苦いものがあるが、軍事作戦が成功しさえすれば、FSB第5局としては、プーチンに対して誤った情報、ウクライナの実情を必ずしも反映しない情報を報告したとしても、責任を厳しく追及されることはないだろうと考えたのではなかったか。

すなわち、ベセダFSB第5局長自身もロシアの軍事力を過大に評価するあまり、本来担当するはずの情報収集・分析と評価を慎重に行おうとせず、ウクライナの国情に関してプーチンに耳あたりの良い情報のみを報告したのだと推察される。

■結語

「特別軍事作戦」が予期した通り進展しなかったのはプーチン大統領にウクライナに関する正確な情報を提供しなかったとしてFSB第5局に「肅清」の大鉞が振るわれたわけだが、そもそもの問題は、そうした正確な情報を必要とせず、また適切な情報要求を行うこともしなかったプーチン大統領の態度にあると考えられる。

大統領就任後に自身が関わった紛争で敗北の経験を知らず、直近では2014年の迅速なクリミア併合を目の当たりにした彼は成功体験に幻惑され、その後今日に至るまでに増強されてきたウクライナ軍の実情について可能な限り正確な情報を収集し、それを緻密に検討するという作業を怠ったのではないか。FSB第5局に関しても同様で、ウクライナの国情を精査し、情報を大統領に提供しなくても「特別軍事作戦」はごく短期間に終わるとの楽観的な見方があったと思われる。

このようにプーチンとFSB第5局の両者には、ウクライナの軍事力、抗戦力に対する極端なまでの過小評価と、それとは対照的にロシア軍の実力に対する過大評価があったのであり、そのことが、プーチンが情報要求を怠り、FSB第5局による怠慢なインテリジェンス活動の原因となったと推察される。開戦直後に自身が描いていた楽観的な見方が幻想にすぎないことが分かり、プーチンはかつて自らの肝いりで設立したFSB第5局に責任を負わせなければならなかったのである。

なお、本稿は以下の当研究所HP記載の「「特別軍事作戦」初期におけるロシアの対ウクライナ・インテリジェンス」を適宜簡略化したものである。

https://www.npi.or.jp/research/data/npi_commentary_kawanishi_20220721.pdf

研究所ニュース

■特別セミナー「経済安全保障推進法」開催

中曽根平和研究所では、昨年10月、新たに麻生太郎会長が着任したことを契機として、経済安全保障に関する取り組みをいっそう強化して参りましたが、その一環として、7月13日に、「経済安全保障推進法」の策定作業に当たられた泉恒有内閣官房経済安全保障法制準備室長(兼内閣審議官)(当時)を講師としてお迎えして、「経済安全保障推進法」をテーマとして特別セミナーを開催いたしました。麻生会長からご挨拶申し上げたのちに、講師に「経済安全保障推進法」の今後の運用に関する方針や検討状況についてご解説いただき、会員企業を中心とした参加者の皆様のご質問に回答いたしました。



◆モデレーター

荒井 寿光

当研究所副理事長/経済安全保障研究会リーダー

◆講師

泉 恒有

内閣官房経済安全保障法制準備室長(兼内閣審議官)

【人事】

- 上原孝史主任研究員 出向元の外務省に転出(8月31日)
- 久島直人氏 外務省より着任、主任研究員に就任(9月1日)
- 井澤有希子氏 事務局員として採用(10月1日)

■全米アジア研究所(NBR)との共同ウェビナー「ロシアのウクライナ侵略戦争—インド・太平洋地域の安全保障に与える影響—」開催

2022年7月28日、全米アジア研究所(NBR)と共同でウェビナー「ロシアのウクライナ侵略戦争—インド・太平洋地域の安全保障に与える影響—」を開催した。日米両国の有識者によるロシアによるハイブリッド戦の展開の総括及び今後の日米同盟への示唆を含むインド・太平洋の安全保障への影響について議論が行われた。



基調講演「戦争終結後の安全保障環境をどう見るか」

講演者：齋藤 隆

元防衛省・自衛隊統合幕僚長・退役海将

：ジョナサン・グリナート

元米海軍作戦部長・退役海軍大将

モデレーター：福本 出

元海上自衛隊幹部学校長・退役海将

パネル・ディスカッション

モデレーター：アリソン・スザルウインスキー

全米アジア研究所副理事長

「ハイブリッド戦からの分析」

発表者：松村 五郎

元陸上自衛隊東北方面総監・退役陸将

ディスカッサント：テイラー・フレイベル

マサチューセッツ工科大学教授

「日米同盟の方向性」

発表者：シーラ・スミス

米外交問題評議会上席研究員

ディスカッサント：徳地 秀士

平和・安全保障研究所理事長、当研究所研究顧問

※各イベント登壇者の所属・役職は開催当時のものです。

研究所会議テーマ一覧

- ◆ The Return of Great Power Rivalry in the Indo-Pacific Harrison Nugent(元インターン研究員)
- ◆ 国防領域におけるブロックチェーン技術の活用 横田佳祐(元主任研究員)
- ◆ ESG投資を巡る背景・議論 課題～追い風と向かい風～ 太田崇彦(主任研究員)
- ◆ ウクライナ戦争におけるハイブリッド戦と新領域 大澤淳(主任研究員)
- ◆ デジタルアーカイブ産業の可能性 島裕(主任研究員)