

2022年5月9日

ウクライナ侵攻から見たもの ～我が国への政策的含意～

中曽根平和研究所
主任研究員
白石 重明

ロシアがウクライナに軍事侵攻を行った。2022年2月24日の侵攻開始から2か月が経過した本稿執筆時点で、今後の見通しは必ずしも明確ではない。しかし、この2か月間の経緯から我が国が汲むべき安全保障に関する政策的含意のいくつかが見えてきた。本稿では、そうしたもののうち、①核抑止をめぐる議論、②国連の機能不全と同盟の機能、③技術開発における課題、④経済と安全保障の現実的な両立のための「信頼に基づく新たな国際経済システム」構築、の4点について概説する。

1. 核抑止論における合理性と非合理性

ウクライナ侵攻に際して、ロシアのプーチン大統領は「現在のロシアは世界でもっとも強大な核保有国の一つ」と言明し、さらには北大西洋条約機構（NATO）首脳らによる声明と西側諸国の対ロ経済制裁を受け、核戦力を含む核抑止部隊を高度の警戒態勢に置くよう軍司令部に命じた。これらは、ロシアの侵略に対する反撃を核の力で「抑止」しようとするものと理解される。

実際、第三次世界大戦につながりかねないとの「合理的判断」によって、米国をはじめとする対ロシア批判勢力は、直接的な軍事オプションを自ら封じている。

実は、こうした状況が現出する可能性については、つとに指摘されてきた。例えば、東西冷戦期の核抑止をめぐる議論において、ジョン・スタインブルーナーは、抑止の合理モデル自体に非合理性が内在していることを指摘した¹。抑止理論では、抑止が失敗した場合には報復攻撃を行うことが想定されているが、抑止に失敗した後で報復することは、実は非合理的な反応である。こうした事態を回避する「合理的」選択は、先手を打つ＝先制攻撃を行うことである。

今回のウクライナ侵攻に対しても、ロシアがいったん実際に攻撃をしかけた後となつては、むしろ侵略者側の戦略として核の脅しが使われている一方、反対者は、現時点においては、核オプションはおろか軍事オプション自体を（当事国であるウクライナ以外は）持ち得ていない。

このようにロシアの核の脅しが有効であった背景には、ロシアが2020年6月に公表した「核抑止の分野における基本政策」の存在がある。この基本政策においてロシアは、「核兵器はもっぱら抑止の手段であり、その使用は極度の必要性に迫られた場合の手段」としつつ、具体的に核兵器を使用するケースの一つとして「通常兵器を用いたロシアへの侵略によって国家が存立の危機に瀕した時」を挙げており、実際に多数の戦術核兵器を保有していることとあわせて、ロシアによる核兵器使用が現実的な脅威であるとの認識を生んでいる。なお、NATOに対して通常戦力において劣位に

あるロシアが通常兵器による攻撃に対して核兵器を用いる戦略を公表しているのは、1950年代にワルシャワ条約機構に対して劣位にあった NATO が採用していた「大量報復戦略」の逆転バージョンであって、奇異とするには及ばないとも言えよう。

こうした状況を受けて、米国バイデン政権は「核戦略見直し (NPR)」の中で「核攻撃に対してのみ核を使用」との方針を検討していたが、3月29日に米国国防総省が公表した「核戦略見直し」の概要においては(3月28日に議会に対して「the classified 2022 Nuclear Posture Review (NPR)」を送付)、そうした変更を断念した²。

我が国でも、ロシアのウクライナ侵攻を契機として、我が国の核保有等の是非を含めた核抑止をめぐる議論が活発化する気配があるが、従来の核抑止理論を十分に吟味していく必要がある。

ここで、ゲーム理論におけるナッシュ均衡³の概念を援用するならば、特に、我が国が核兵器を保有すべきとの議論については、そのような重大な戦略変更が行われた場合には当然に他の国々の戦略・振る舞いも変更されることを考える必要がある。現状のナッシュ均衡点から新たなナッシュ均衡点へと変動するダイナミズムにおいて検討すべきプレイヤーは、中国、ロシア、北朝鮮といった脅威となり得る国のみならず、同盟国である米国や連帯すべき他のアジア諸国までが含まれる。そのように考えた場合、①新たな均衡状態へと動く過程におけるリスクと、②その結果として達成される新たな均衡状態が我が国にとって有利であるかどうか、という2点において、本末転倒な結果を招来しないよう慎重な分析・検討が必要である。

2. 国連の機能不全と同盟の有効性

ウクライナへの軍事侵攻という国際秩序を破壊するロシアの行為に対して、国連は十分に機能していない。ロシアは、安全保障理事会の常任理事国という立場を利用して、むしろ自らのプロパガンダの場として国連を利用しようとする姿勢すら見せている。戦争の世紀と称される20世紀の2度にわたる世界大戦を経て構築された国連は、その機能不全を呈している。

こうした状況を鑑みて、国連改革の必要性が指摘されており、「安全保障理事会で常任理事国が拒否権を行使した際には、10日以内に国連総会を開き、常任理事国に拒否権を行使した理由の説明を求める」という決議案が国連総会に提出され、4月26日に採択された。決議案は日本を含む80か国以上が共同提案国に加わったが、ロシアや中国は否定的な姿勢で、その実効性には疑問が残っている。

もちろん、こうした国連改革はしかるべく進めるべきものであろうが、むしろ、今回のロシアの軍事侵攻を受けて我々が注目すべきは同盟の有効性である。

NATO という軍事同盟は、ロシアの思惑とはおそらく裏腹に、結束を強め、その有効性を示している。トランプ前大統領は、NATO のコスト負担をめぐって不満を漏らし、加盟国間でぎくしゃくとした時期において NATO の結束に疑問符がついたこともあったが、ロシアの脅威を再確認することで実効的な強い同盟として機能している。

さらに、対外的な軍事同盟としての本来的機能に加えて、加盟国が自由と民主主義という価値を共有することが再確認されることで、NATO 内部での秩序維持が強化されるという面も指摘できる。なお、この点は、後述する「信頼に基づく新たな国際経済システム」を構築しようとする際の担い手が誰であるべきかという論点に結びつく重大なポイントである。

こうした同盟の有効性が確認されたことで、NATO に加盟していないフィンランドやスウェーデンにおいても、NATO への加盟を支持する意見が強まっており、5 月中にも加盟申請がなされる可能性があるとの指摘もある。

以上のことは、日本の安全保障について考える場合に、国連中心主義の限界を正しく認識して国連の改革に尽力することとあわせて、日米安全保障条約を基軸とした安全保障政策を維持・強化していくことの妥当性を強く示唆している。

3. 技術開発に関する課題

今般のロシアのウクライナ侵攻に対する防衛において、ドローンの活用が有効であったことに注目が集まっている。ウクライナがトルコから調達した中高度長時間滞空型無人戦闘航空機であるバイラクタル TB2 に注目が集まったが、他方で、民間用のドローンを情報収集などに活用することで粘り強く有効な抵抗につながったとの指摘がある。

そもそもドローン技術は、第二次世界大戦時に兵器として開発が始まったとされているが、現代では多くの分野で民間利用が進んでいる。今回、ウクライナ軍が民間用のドローンを活用して効果をあげたことは、技術の利用目的をコントロールすることが本質的に困難であることを示す一例（しかし、現代における戦争という場面で示された強力な一例）である。

いまや、あらゆる技術がいわゆるデュアルユースであると認識した上で、技術開発について取り組むべきである。

より広い視点からは、今回のロシアによるウクライナ侵攻に対する対応において、エネルギー供給をロシアに依存していることが西側のいわば「足枷」になった点に注目すべきであろう。

経済安全保障の基本的コンセプトとして、「自立性」と「不可欠性」が論じられることがあるが、我が国のエネルギー自給率は 12.1% (2019 年) であることを鑑みれば、宇宙、サイバー、その他の先端技術への投資のみならず、「自立性」向上の観点から我が国の実情を踏まえたエネルギー自給率向上のための技術開発に集中的に投資することが必要だろう。具体的には、例えば、地熱発電や蓄電池に関する研究開発への集中投資が考えられる。我が国は、地熱資源量において 2347 万 kw と世界第 3 位となっている一方、開発リスクやコスト面での課題が指摘されており、地熱発電設備容量は 61 万 kw にとどまっている。かかる状況を鑑みれば、リスクやコストにおける課題を克服するイノベーションが期待されるが、地熱発電に関する研究開発予算はわずかに 20 億円程度とされており、さらなる取組みが必要である。

現在の我が国の研究開発資金の配分システムに依存したままで、デュアルユース問題を乗り越え、また経済安全保障の観点から重点的に投資すべき技術への注力などが円滑かつ効果的に進められるかどうかには疑問がある。従来とは異なる新たな研究開発資金の配分のシステムについても大胆な検討が必要である。

4. 経済と安全保障の現実的両立のための「信頼に基づく新たな国際経済システム」

ロシアのウクライナへの軍事侵攻に対して、西側諸国はかつてないレベルの経済制裁を発動した。ロシアとの輸出入規制と最恵国待遇の撤回、プーチン大統領自身及び政権に近い「オリガルヒ」等の資産凍結、国際的な決済ネットワーク SWIFT (スウィフト) からのシアの特定の銀行の除外、ロ

シア中央銀行の資産凍結、等である。

特に金融面における制裁措置は、通貨ルーブルの急落などをもたらした⁴、ロシア国債のデフォルトの可能性についても指摘された。

しかし、他方で、制裁を行う側への「返り血」に関する判断も慎重に行われており、天然ガス供給をロシアに依存する欧州各国の事情から、SWIFT から除外されるロシアの銀行には、ロシア最大手のズベルバンクや国有ガス会社ガスプロム傘下のガスプロムバンクは含まれていない。また、ロシア産原油等の禁輸を打ち出した米国に同調する姿勢を示した英国は、「年内」の禁輸に向けた動きとして、時間的な猶予を自らに与えている。

他方で、ロシア側では、暗号通貨の活用等による制裁逃れがあると指摘されているほか、金融や貿易に関する制裁については中国がロシアを支えているという観測もある。

こうした経済制裁の限界は、「安全保障ないしは政治の論理」と「経済の論理」のバランスをいかに図るかという問題そのものであり、「経済安全保障」を「国益の観点から『政治の論理』と『経済の論理』のバランスを図ること」と理解する筆者の立場からは、まさに「経済安全保障」の中核的課題の具体例である。

かつての米ソ冷戦時代には、東西両極間の経済関係は無視し得るほど小さく、そもそも経済制裁の有効性は限定的であり、したがって限界も論じるに足りなかった。しかし、今日の世界は、中国やロシアを含めて、経済的な相互依存関係が拡大・深化しており、それがゆえに、経済制裁の有効性が高まる一方で、「返り血」をどこまで許容できるのかという限界についても真摯な検討が必要となっている。

そもそも経済的依存関係と安全保障の関係について、カントは利己心に基づく商業的平和論を主張した⁵。19世紀に4回にわたって組閣したグラッドストーン英国首相が「経済相互依存は戦争を回避する圧倒的インセンティブを提供している」としたのは、こうした考え方の延長として理解されよう。さらにマイケル・ドイルは、19世紀以降の戦争に関する実証分析を行い「自由主義的民主国家は互いに戦争しない」と主張した⁶。

こうした考え方に対して、ケネス・ウォルツは、第一次世界大戦によって相互依存が平和を促進するという考え方が誤っていることは決定的に示されたと述べた⁷。

また、ジェフェリー・ブレインーは、以上のような経済的依存関係が平和の要因となるとの考え方に対して、平和が経済的依存関係を深めると主張した⁸。

さらに、ロバート・ギルピンは、平和と経済的依存関係の両者に因果関係はなく、覇権国家の存在が自由経済システム（そこから生まれる経済的依存関係）と国際平和の双方をもたらすという覇権安定論を提示した⁹。少なくとも、第2次世界大戦後の現代史において米国が覇権国家としてパックス＝アメリカナを実現してきた事実を鑑みると、ギルピンの主張が現実的な政策論に示唆を与えていると考えるべきだろう。

私たちはいま、過去30年間にわたってロシアを世界の自由経済システムに組み入れようとしてきた国際社会の努力が平和をもたらさなかったという現実を目撃している。その意味するところを正確に論じるのは時期尚早であろうが、政策論としては、経済制裁をどこまでどのように実施していくのか（そして、いかなる出口があり得るのか）を決定していくことは喫緊の課題である。

さらに、より重要な課題として今回のウクライナ侵攻が私たちに求めているのは、自由経済シス

テムと国際平和を実現する国際秩序の在り方とその実現方策を、政治と経済の両面から真摯に検討するということである。それは、「経済安全保障」の本丸ともいうべき課題である。

本稿で述べてきたことを踏まえて、一つの試論を示すとすれば、自由経済一辺倒ではなく、経済と安全保障の現実的な両立を図る観点から、「信頼に基づく新たな国際経済システム」の構築を目指すことが考えられる。

これは、自由主義と民主主義の価値観を共有し信頼できる国家・地域の間においてルール・メイキングを行い、経済的関係（金融、貿易、投資、技術開発）を拡大・深化させて互恵的な相互依存関係を機能させようとするものである。

ただし、このシステムは、上記のメンバーによる閉じたものではなく、オープンなものであるべきである。そもそも、自由主義と民主主義とは、アマルティア・センがかつて喝破したとおり、民主主義や人権思想を西洋特有の文化価値とする「文化決定論」は正しくないのであり、むしろ人類共通の論理の行きつくところに自由、民主主義がある。したがって、ここで目指すべき新たな国際経済システムは、こうした普遍的価値を体現するものとして想定されるものである以上、その論理的帰結として閉鎖的なものであってはならない。かつてのブロック経済とは異なるのである。このような認識から出発する以上は、現時点において自由と民主主義という価値を共有できていない国に対しても、粘り強く人類共通の論理をもって働きかけねばならない。

システムがオープンであることで、実際の効果としても、より広い範囲での最適化を通じた経済的利益がもたらされるとともに、非メンバー（すなわち、自由主義と民主主義の価値観を共有するに至っていない国家）を「教化」することが期待できる。

ただし、その際、いわゆるノン・マーケット・エコノミーに対するアクセス条件の付加や、いわゆる安全保障例外に関する現在の GATT 21 条¹⁰を見直して「経済制裁」のルールをビルト・インすることはあり得る。

また、システムへの支持を広く獲得する一手段として、途上国に対する特恵的な扱いを認めることも必要であろう。

ここで、ジョセフ・ナイとロバート・コヘインが論じた相互依存の「敏感性」と「脆弱性」の観点から見れば¹¹、システムがオープンであることは、相互依存関係の「敏感性」を高めることになるが、そのことが直ちに「脆弱性」をもたらすわけではないことに留意すべきである。経済安全保障の必要性に応じて、敏感であっても脆弱でない仕組みを導入することをあわせて考えていけばよい。例えば、我が国における経済安全保障の議論において、コロナ禍の当初におけるマスクの品薄問題が例としてあげられることがままあったが、通常時には中国でマスクを生産して輸入する形で経済合理的なサプライチェーンを機能させる一方、供給断絶となる危機時に備えて、国内生産が稼働するまでの必要量を備蓄しておくことで、敏感であっても脆弱ではない状態は実現できる。

さて、以上のようなシステムを一種の国際公共財として理解すれば、ギルピンが論じたようにその供給者はいわゆる覇権国家であろうか。

現実問題として第二次世界大戦後のような圧倒的な覇権国としての地位を米国に期待することは難しいであろうが、自由と民主主義を価値として共有する国々の間において相応のリーダーシップを米国が発揮することは今回のウクライナ侵攻への対応の在り方からも見て取れた。現実的なアプローチとしては、米国を「ハブ」として同盟関係にある国・地域がいわば「国際公共財供給グル

ープ」として担い手となることを想定すべきだろう。ここでは、「ハブ」となる米国が、グループ内の調整をリーダーシップでもって行うことが期待される。その際、日本がその一員としての責務を積極的に担うことが求められよう。

さらに、そういった「グループ」が趨勢的に国際経済上のシェアを落としていくとしても、新たにプレゼンスを拡大する国々が当該システムの担い手に加わっていくことを目指すことでシステムのダイナミックな発展が期待できる。

折しも、新たな国家安全保障戦略、防衛計画の大綱、中期防衛力整備計画の年内策定に向けた検討が政府において始まっている。ウクライナ侵攻という現実を鑑み、本稿で言及した論点を含めて、適切な検討が進められることを期待したい。

¹ John Steinbruner, "Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions," *World Politics*, Vol. 28, No. 2 (Jan, 1976), pp. 223-245.

² U.S. Department of Defense, "Fact Sheet: 2022 Nuclear Posture Review and Missile Defense Review". <https://media.defense.gov/2022/Mar/29/2002965339/-1/-1/1/FACT-SHEET-2022-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-AND-MISSILE-DEFENSE-REVIEW.PDF>

³ ゲーム理論における非協力ゲームの解の一種。ナッシュ均衡は、他のプレイヤーの戦略を所与とした場合、どのプレイヤーも自分の戦略を変更することによってより高い利得を得ることができない戦略の組み合わせ。ナッシュ均衡の下では戦略変更の誘因はない。

⁴ ただし、ロシアの金利引き上げやエネルギー輸出による経常黒字の存在の一方、経済制裁が不徹底であったことから、ルーブルの為替レートは侵攻前の水準に早いタイミングで戻った。

⁵ カント、宇都宮芳明訳『永遠平和のために』岩波書店、1985年（原著1795年）。

⁶ Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, No. 3 (Summer, 1983), pp. 205-235.

⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Addison-Wesley, 1979). (ケネス・ウォルツ、河野勝・岡垣知子訳『国際政治の理論』勁草書房、2010年)

⁸ Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (Macmillan, 1973). (ジェフエリー・ブレインニー、中野泰雄・川畑寿・呉忠根訳『戦争と平和の条件——近代戦争原因の史的考察』新光閣書店、1975年)

⁹ Robert Gilpin, *War & Change in World Politics* (Cambridge University Press, 1981).

¹⁰ いわゆる安全保障例外を規定。今回の対ロシア経済制裁の一環として、日本を含めた国々が最恵国待遇の取消に踏み切ったが、そのWTOルール上の根拠としてはGATT 21条の「戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置」が指摘されている。しかしながら、同条は、「自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める」という限定が付されており、ウクライナへの侵攻が米国、カナダ、日本、等々の国々にとって「自国の安全保障上の重大な利益の保護」に関わるかどうかについては議論が残る。こうした状況は、そもそもGATTが歴史的な実態上、東西対立の中で西側諸国の間での関係を規定してきたため深刻な経済安全保障上の問題を強く意識してこなかったことも一因であると考えられる。

(参考) GATT 21条

この協定のいかなる規定も、次のいずれかのことを定めるものと解してはならない。

1. 締約国に対し、発表すれば自国の安全保障上の重大な利益に反するとその締約国が認める情報の提供を要求すること。
2. 締約国が自国の安全保障上の重大な利益の保護のために必要であると認める次のいずれかの措置を執ることを妨げること。
 1. 核分裂性物質又はその生産原料である物質に関する措置
 2. 武器、弾薬及び軍需品の取引並びに軍事施設に供給するため直接又は間接に行なわれるその他の貨物及び原料の取引に関する措置
 3. 戦時その他の国際関係の緊急時に執る措置
 3. 締約国が国際の平和及び安全の維持のため国際連合憲章に基づく義務に従う措置を執ることを妨げること。

¹¹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Little, Brown, 1977). (ジョセフ・ナイ、ロバート・コヘイン、滝田賢治訳『パワーと相互依存』ミネルヴァ書房、2012年)