

第7章 ウクライナ戦争・今後のシナリオと終結への課題

東 大作

はじめに

2022年2月24日に、ロシア軍がウクライナに侵攻を始め、世界は一変した。「ロシアによるウクライナ全面侵攻は、ロシアにとって不利益ばかりで、あり得ない」と多くの専門家が指摘していた中、ロシアのプーチン大統領は、その暴挙に出た。

ロシアが空爆や地上作戦で苛烈な攻撃を加え、ウクライナ軍が懸命に反撃する中、戦争開始から10か月たった2022年12月の段階で、600万人近くが国内避難民となり、1700万人以上が、安全を求めて国外に避難を余儀なくされている¹。犠牲者は、ウクライナ・ロシア双方共に、数万人から数十万人に上ると見られる。その圧倒的な破壊の前に、「いったい、ウクライナの人たちが何をしたのか」という憤りを覚えるのは、私も含め多くの人々の率直な気持ちであろう。

侵攻から7か月たった2022年9月24日から27日まで、ロシアは、東部のルハンスク州、ドネツク州、南部のザポリージャ州、ヘルソン州の4州ですでに占領した一部の地域において、ロシアへの編入の是非を問う「住民投票」と称するものを実施した²。国際的な監視団もなく、秘密投票でない形で投票させていることが報じられ、「侵略によって占領している地域における住民投票は全くの茶番」だと多くの国々が強く批判した。

他方ロシアのラブロフ外相は、住民投票を経てロシアに編入された地域を「完全保護化」におくとし、ロシアの法律や核兵器の使用に関する方針が適用されると、記者会見で力説した³。そして9月30日、プーチン大統領は、この4州のロシアへの併合に署名した。

背景には、2022年夏以降、ウクライナ側が反転攻勢に転じ、ロシア側がいったん支配下においた地域の一部を奪還し始めたことがある。9月に入り、ウクライナ北東部のハルキウやイジュームなどの都市がウクライナ軍により奪還される中で、このままだと次々と支配地域を奪われかねない、と考えたプーチン大統領が、9月21日にテレビ演説を行い、30万人ともされるロシアの予備役の「動員令」と、先の4州の支配地域における「住民投票」の実施を同時に発表した。

この「動員令」と（茶番とされる）「住民投票」の実施、それに続くウクライナ4州の併合宣言により、ウクライナ戦争は大きな曲がり角を迎えた。他方、ウクライナ政府も、これを支援する西側諸国も、ロシアの併合を一切認めず、さらに軍事的な攻勢を強めている。2023年1月には、西側諸国から新たな戦車のウクライナ政府への供与も決まり、これにロシアは激しく反発している。

その意味でこの戦争は、さらにエスカレートする可能性を高めながら、「ロシア編入地域への攻撃をロシア本土への攻撃とみなす」という方針を適用して、ロシアが核兵器を使用する可能性も高まるという、かつて人類が経験したことのない、極めて危険な状況に突入している。

このような事態になったのは、1945年に人類が核兵器を開発してから初めてのことだ。1962年のキューバ危機の際にも、世界は核戦争の危機にさらされたが、軍事紛争自体は起きていなかった。今回は、激しい戦闘がウクライナで続き、さらに、西側諸国がウクライ

ナへの膨大な軍事支援と、ロシアに対し徹底した経済制裁を科す中で、核兵器使用の可能性が増しているのである。実際、米国はロシアに対し「核兵器が使用されれば、破滅的な結果をもたらす」と警告を発している⁴。それが何を意味するのか米国は明らかにしていないが、もし米国が軍事介入に踏み切れば、それはNATO対ロシアという世界大戦への突入を意味する。またもし米国が、核兵器による対抗措置を取れば、それは「核兵器を伴う世界大戦」に繋がる。

2020年に日本国際問題研究所内に発足した本研究会「地球規模課題研究会」では、グローバルな人類の脅威に対し、どのように国際社会として対応し、その中で日本がどんな役割を果たせるか、議論を続けてきた。本報告書のタイトルは「国際秩序の危機—グローバル・ガバナンスの再構築に向けた日本外交への提言」だが、この戦争がもたらすグローバル・ガバナンスへの影響は図り知れない。

その影響を詳しく論じることは、現在の段階では難しいが、このロシアのウクライナ侵攻が、一つ間違えば、世界大戦にエスカレートするという意味でも、また食料不足やエネルギー危機を世界全体で引き起こしているという意味でも、まさに「グローバルな脅威」、しかも極めて重大な脅威であることは間違いない。

本論の目的は、人類の終焉となるリスクを抱えた「核大国同士による全面戦争」を回避しつつ、ウクライナ紛争をどう終結に向かわせるのか、いくつかのシナリオを提示した上で、それぞれのシナリオが持つリスクや課題を分析し、今後の方向性と日本の役割を示すことにある。この戦争を終結させる、もしくは沈静化（安定化）させ、世界全体の滅亡を回避することは、今後のグローバル・ガバナンスの再構築を考える上でも不可欠だからだ。私はこれまで、ベトナム、アフガニスタン、イラク、シリアなど、大国から軍事介入をされた側の調査や取材を続けてきた。また2022年8月下旬から9月下旬にかけ、サウジアラビア、トルコ、モルドバで講演や調査を行い、サウジなどの産油国や、トルコなど仲介の役割を果たそうとする国の動向、ロシアの脅威を受け続け、かつ膨大な数のウクライナ難民を受け入れているモルドバの苦境を調査した。そうした視点から、「世界大戦を防ぎつつ、ウクライナ戦争をどう終わらせるのか」という課題について、微力ながら一石を投じたいと考えている。

戦争終結——5つのシナリオ

ロシアのウクライナ侵略から一週間後の2022年3月1日、世界的に有名なNYタイムズ紙のコラムニストのトーマス・フリードマン氏が、ウクライナ戦争の終結のシナリオとして以下の三つを提示した⁵。その視点は、今も重要な視座を与えており、その内容を短く紹介する。

(1) 破滅的なシナリオ（世界大戦への突入）

このシナリオでは、プーチン大統領は、ウクライナの施設を破壊し人々の殺戮を続ける。他方、(フリードマンによれば)プーチン大統領はウクライナに傀儡政権を樹立することは難しい。永続的な抵抗が続くからである。これに対し西側諸国も徹底した経済制裁で対抗するが、追い詰められたプーチン大統領が核兵器の使用も含め「何をするかは分からない。それは恐怖のカクテルだ」と、フリードマンはこの戦慄のシナリオを表現している。実際

には核兵器を伴う世界大戦のシナリオを意味している。

(2) 汚い妥協

第二のシナリオでは、ウクライナがロシアに対して徹底抗戦してロシア軍を苦しめ、西側の経済制裁もロシアに深刻な打撃を与える。その結果、ウクライナとロシアの双方が、フリードマンが呼ぶところの「汚い妥協」で合意する。その大まかな内容は、停戦とロシア軍の撤退と引き換えに、ウクライナがNATOに加盟しないことを約束し、ウクライナ東部の親ロシア派の支配地域のロシア編入を認め、また西側はロシアへの経済制裁を解除するというものである。しかしフリードマンは、「このシナリオの可能性は極めて低い」としていた。なぜならプーチン大統領は「ウクライナをロシアの傘下に置く」という目標を達成できず、またウクライナも、ロシアの軍事侵攻によって領土を割譲することを認めるのは難しいからだ、(3月1日の段階で)論じている。

(3) プーチン体制の崩壊

ロシアの人々がプーチン体制に異を唱え、最終的にプーチン大統領を大統領の座から追い出す、というシナリオである。フリードマンは、「このシナリオの可能性は低い、世界にとって最善のシナリオだ」としている。実際には、政権内部からのクーデターなども、このシナリオに入ると思われる。

私も基本的にこの見立てに同意するが、この三つのシナリオに加え、実際には、ウクライナ東部や南部における戦闘が長期化し、低・中強度紛争が続いていく可能性が高いと、2022年4月8日付で月刊誌に掲載された拙論「世界大戦をどう防ぐのか」で主張していた⁶。そして、この戦闘が長期化していく場合、さらに次の二つのシナリオへの展開があり得ると論じた。

(4) 西側諸国対ロシア・中国圏で経済圏が次第に分離

米国やヨーロッパ諸国、日本など西側が、極めて包括的なロシアへの経済制裁を強め、次第にロシアの最大の収入源である石油やガスの輸入をストップしていく。それに対し、中国がロシア産の石油やガスを買って支え続けた場合、ロシアの凄惨な攻撃に対する国際的な批判の高まりとともに、中国への批判が強まる。ワシントンポスト紙のコラムニストでCNNのキャスターも務めるファリード・ザカリアは、2022年3月17日放送のCNNニュースの中で「中国がロシアの石油やガスを買って支えるならば、米国や西側は中国への制裁に乗り出すだろう」と予想している⁷。3月18日に行われた米国のバイデン大統領と中国の習近平国家主席のオンライン会談でも、この点が焦点となった。報道によれば、ロシア支援をしないよう求めたバイデン大統領に対し、習主席は「ウクライナ危機は私たちが見たくないものだ」とし、「衝突と対立は誰の利益にもならない」と強調した。他方、中国はロシアに対する経済制裁には反対しており、通常の貿易として、ロシアの石油やガスを買って続けている。他方、ロシアに対する武器提供などの軍事支援などは実施していない(2023年1月現在)。

中国にとって西側諸国の市場を失うことや、孤立を深めるロシアを支持していると思われるのはメリットが少なく、できれば回避したいシナリオであろう。他方中国は、プーチ

ン大統領が失脚して、ロシアが民主化すると、常任理事国の中で孤立する恐れがあり、それもまた困る。中国政治が専門の松田康博・東京大学教授は、「プーチン氏が倒れては困るから支えるしかないけれども、プーチン氏がとても合理的とは思えない行動をとり続けているので、大迷惑でしょう」と分析している⁸。米国政府も、中国が積極的にロシアを軍事支援しているとはしておらず、今のところ、この第四のシナリオに本格的に入ることは、米国・中国ともに避けようとしているように見える。

(5) 中国やトルコなどが働きかけ、ロシア軍が停戦・撤収

このように、中国にとっては、(1)の世界大戦のシナリオも、(4)の西側諸国との経済的な分離も、決して利益ある選択ではない。中国は、米国や欧州、日本をはじめ西側諸国に製品を輸出することで、圧倒的な経済成長を実現してきた。ロシアのウクライナ侵攻を支持してその市場を失うことは、得な選択ではない。また中国はこれまで「内政不干渉」と「国家主権の尊重」を唱えて、米国による軍事介入などに反対してきた。一方、プーチン大統領にとっても、中国がロシアの主要輸出品である石油やガスを買いつけてくれるかどうかは生命線であり、中国の主張にはある程度、耳を傾けざるを得ない現実がある。その意味で（中国への好悪は別として）中国が圧倒的な交渉力をロシアに対して持っていることは間違いない。実際、ウィリアム・コーヘン元米国防長官は、2022年3月11日放送のCNNの番組で、「中国が内々にでもプーチン大統領に兵を撤収させるよう説得することが、この戦争を早期に収める最も効果的な方法であり、米国も中国にそう働きかけるべき」と強調した⁹。

中国が内々にでもロシアのプーチン大統領に対し、「ロシア軍の撤収」を働きかけるような状況を、国際社会全体でつくっていく。同時に、プーチン大統領と個人的にも親しく、シリア内戦においてロシアと停戦協議を主導したトルコのエルドアン大統領などが、ロシアとウクライナとの仲介を果たし、最終的に停戦とロシア軍の撤退を実現する。その場合、ゼレンスキー大統領が既に示しているように、ウクライナはNATOに入ることは目指さず、他の形での安全保障体制に入り、ロシア側もそれをもって目的を達したとし、ロシア軍を撤収させる¹⁰。

その後の展開と穀物輸出合意

以上が、2022年4月段階で、私が提示した5つのシナリオであった。それから10か月近くたち、実際に、ウクライナ戦争は長期化の様相を強めている。ロシア軍によるウクライナ4州の強引な併合、ロシア内での30万人ともいわれる新たな軍への動員、これに対して予想される西側諸国の軍事支援を受けたウクライナ軍の反撃や、それを受けたロシアの核兵器を含めた対抗などを考えると、極めて危険な状況が続きながら、ウクライナ戦争はより激しさを増している。3月末まで行われていた、ロシアとウクライナの和平交渉も、4月上旬にウクライナ軍がロシア軍から奪回したブッチャにおける住民に対する虐殺行為の疑いなどが浮上し、途絶えてしまった。

そんな中、唯一の例外とも言えるウクライナとロシアの合意が7月下旬に発表された。ウクライナの穀物やロシアの肥料の輸出が全面的にストップし、世界的な食料危機が叫ばれる中、トルコと国連が仲介し、7月22日、ウクライナとロシアが穀物の輸出に関して、

トルコのイスタンブールで合意したのである。この「穀物輸出合意」に基づき、8月から、オデッサなどウクライナの三つの港から、ウクライナ穀物の黒海を通じた輸出が再開されている。トルコのイスタンブールに、トルコ、国連、ウクライナ、ロシアによる「共同調整センター」が設置され、その4者のスタッフが、ウクライナに出入りする全ての船をチェックし、武器などが運ばれていないことを確認した上で、穀物をオデッサ港などで積み込み、他国に輸出している。国連によれば、8月1日に最初に穀物を載せた船が出航して以来、2023年1月29日までに1900万トンの穀物が既に輸出され、順調に穀物の輸出が続いている¹¹。

共同調整センターの国連側のトップである、アミール・アブダル代表に9月4日にイスタンブールでインタビューしたが、「正直、数か月前に、ウクライナとロシアが協力して、ひと月で数百万トンの単位で穀物が輸出できるようになると思った人はあまりいなかったと思う。現在、ウクライナの穀物倉庫に貯まっている穀物を輸出することは、ウクライナの農民や関係者にとっても大きな救いになり、食料不足に悩む世界中の国にとっても多大な恩恵となる。」とアブダル氏は謙虚に話した¹²。

この穀物合意をロシアも受け入れた背景には、「ロシアの侵攻で食料価格が高騰し、世界中で5千万人もの人が新たに飢餓に直面している」という批判が高まる中で、その批判をかわし、ロシアも世界のことを考えていると示したかったことがある。実際、ロシアにとっては、世界の55%がまだ非民主主義的な国家とされる中、そういった権威主義的な国が多い中東やアフリカの国々まで完全に敵にまわすことは避けたいと考えているのであろう。さらに今回の穀物合意では、ウクライナの穀物だけでなく、ロシアの穀物や肥料（アフリカの多くの国はロシアの肥料に依存している）も輸出できるようになっており、その意味でロシアにとって相応のメリットもあり、今までのところ穀物輸出は合意通り実施されている。

国連やトルコの仲介の可能性

2022年7月22日に結ばれた穀物合意の調印式には、国連のトップ、グテーレス事務総長も参加した。グテーレス氏率いる国連事務局は今回、ロシアのウクライナ侵攻を止められなかったことについて、強い批判を浴びた。しかし1965年のベトナム戦争、79年のソ連のアフガン侵攻、2003年の米国によるイラク侵攻など、常任理事国である大国が自ら戦争を始める時、国連事務局が戦争勃発を未然に防止することは非常に難しい現実がある。

その中でグテーレス氏は、4月末に、ロシアとウクライナの双方を訪問し、①当時戦闘の激しかったマリウポリの製鉄所にいる民間人の避難、②穀物輸出に向けた合意、の二つを具体的な目標にしてプーチン大統領とゼレンスキー大統領双方と会談を行った。マリウポリからの避難については、その直後、人道回廊が新たに作られ、数百人の民間人が無事に退避した。その後は、この世界中の最貧国に影響が出る穀物輸出の問題について、グリフィス人道問題担当国連事務次長を担当者にし、ロシアとウクライナ間の水面下の交渉を、トルコと共に進めた。結果的に合意が得られ、その実施機関の重要な一翼を国連が担うことになり、グテーレス氏は「私が事務総長に就任してから最も重要な課題に今向き合っている」とメディアに率直に語った¹³。

しかし、7月段階での穀物輸出合意により、すぐにウクライナとロシアの停戦協議など、

政治的なプロセスに弾みがつくのかについては、グテーレス氏は「残念ながらまだその機運に達していない」と答え、慎重な見方を変えなかった。

一方、トルコのエルドアン大統領は、穀物合意の段階で、「これを機に、ウクライナ戦争の終結につなげていきたい」と政治的プロセスについても意欲を示した。トルコは、NATOの加盟国の一つとして、ウクライナを支援する立場を維持しつつ、エルドアン大統領は、プーチン大統領との個人的な信頼関係を維持し、双方を仲介する意欲を示し続けている。

その背景には、2015年にロシア軍がアサド政権を支援するためにシリア内戦に軍事介入した後、トルコとロシアで、シリア内戦の停戦について一定の成果をあげたと、プーチン大統領とエルドアン大統領の双方が認識していることがある。

2015年のロシア軍のシリア介入後、アサド政権が一気に領土を回復していった際、シリアの反体制派を最後まで支援していたトルコのエルドアン大統領は、2017年1月以降、ロシアのプーチン大統領とシリアの停戦についての協議をカザフスタンの首都アスタナで始めた（いわゆるアスタナ・プロセス）。その結果、シリア北部のイドリブに立てこもった反体制派とアサド政権側の停戦を、双方が監視団を出す形で今も維持している¹⁴。こうした経験や信頼関係を活かし、エルドアン大統領とトルコ政府は、一貫して、ウクライナとロシアの仲介に意欲を示している。イスタンブールにある名門大学であるボアジチ大学のギュン・クット准教授（国際関係論）にトルコの意図について聞くと、「トルコは地政学的に、湾岸戦争の時も、イラク戦争の時も、シリア内戦でも、この地域で戦争が起きれば瞬く間に大きな悪影響を受けてしまう。シリア内戦では、数百万人の難民がトルコ国内に流れ込んだ。だから、軍事紛争の仲介をして、地域の安定を目指すのは、トルコにとっては純粋に『自己利益としての国益 (Selfish National Interest)』なのです」と解説した¹⁵。そして、どんなルートか定かでないが、「トルコ政府とロシア政府が常に連絡を取り合っている。それができる関係であることは間違いない」と、トルコが独自の外交ルートを持つことを教えてくれた。

今後の見通し

しかしそのクット准教授も、今後、ウクライナ戦争が終結する見通しについては、極めて悲観的であった。それは、プーチン大統領自身が、戦争の目的を既に見失っている、というクット准教授の分析に基づいている。「プーチン大統領は当初、ゼレンスキー政権を瞬く間に崩壊させ、傀儡政権を樹立できると考えていた。それが困難と分かり、北部から軍を撤退させた後は、東部や南部の戦線も含め、狙いが定まっていない。まさに『場当たりの』な対応に終始している。戦争の目的が決まっていないから、止めようがない。かといって、ウクライナから完全撤収することはプーチン政権の存続を危うくするので、それもできない。他方、ウクライナ政府側は、少なくとも2月24日以降にロシア軍に侵攻され支配された地域をロシアに譲ることはあり得ないだろう。その意味では全く出口が見えない。一体何か月、何年続くのか、見通しが立たない。双方が疲弊しきるまで続く可能性がある」と話した¹⁶。

私自身も、クット准教授と同様、プーチン大統領がその座にいる限り、この戦争が長期化する可能性が極めて高いと見ている。今回、プーチン大統領が採用した「部分的動員（実

際には幅広い動員)」がロシア国内に大きな動揺を広げ、ロシア人の国外脱出も続く中、西側諸国によるロシアへの経済制裁も重なり、(3)の「プーチン大統領失脚」のシナリオは、これまで以上に高くなっているようには見える。しかし専制主義国家は、反体制派を徹底して弾圧するため、後で見るよう、経済制裁だけでは、なかなか政権崩壊までは至らない現実もあるのだ。

もちろん今回は経済制裁だけでなく、「戦争を継続している」、つまりロシアが凄まじい、大義なき消耗戦を続け、かつ国民全体を対象にした動員も始めたことで、政権内部のクーデターや暗殺など、政権が崩壊する可能性も否定できなくなっている。実際にそうした政権移譲が起きた場合、その後、なるだけ速やかに戦争終結に結び付ける方法も見据えつつ、(5)の外交的解決の可能性を、それも難しい場合、最悪でも(4)世界経済の分離や(2)双方の妥協による停戦などで、世界大戦へのエスカレーションを回避していく努力を絶やさないことが極めて重要であろう。

アフガン、イラク、シリアの教訓

上のような見通しの前提には、第二次世界大戦後、「民族自決」や「植民地支配の否定」などの規範が国際的に浸透し、大国が軍事侵攻によって他国を侵攻し、傀儡政権をつくらうとしても、現代の世界においては、非常に難しくなっているという歴史の教訓がある。

1965年から米国が、南ベトナムへの地上軍による軍事介入と、南ベトナム解放戦線を支援する北ベトナムへの空爆を始め、南ベトナムの親米政権を維持しようとしたが、6万人近い米軍の犠牲者と、300万人とも言われるベトナム人の命が犠牲になった末、1973年に米軍はベトナムから撤退。その後1975年に北ベトナムが南北を統一し、ベトナム戦争は終結した。

またロシアの前身であるソ連が、1979年にアフガニスタンに軍事侵攻し、親ソ連政権を樹立しようとしたが、アフガンの人々や世界各地から集まった「聖戦の兵士」との10年もの泥沼の戦いの結果、撤収を余儀なくされた（それまで、平和で世俗的な社会を保ってきたアフガニスタンは、このソ連侵攻をきっかけに40年近い紛争に苦しめられることになった）。ソ連軍の撤退後、内戦を経てアフガンの九割を支配したタリバン政権に対し、今度は米国が、2001年、9・11同時多発攻撃を実施したアルカイダがアフガンに拠点を持っているという理由で軍事介入し、タリバン政権を崩壊させて新たな国家建設に乗り出した。しかし20年後の2021年、米軍は撤収し、力を盛り返していたタリバンが瞬間に全土を掌握した¹⁷。アフガンの経験は、超大国であるソ連や米国をもってしても、軍事介入によって自らにとって好ましい政権を樹立することがいかに難しいかを、象徴的に示している。

また2003年に米国は、イラクに対して、「化学兵器や生物兵器など大量破壊兵器をフセイン政権が保有している」という理由で、英国などの有志連合と、国連安保理の明確な決議を採択できないまま軍事侵攻に踏み切った（その後、大量破壊兵器はなかったことが米軍により確認された）。その後、占領統治の失敗で各宗派間の対立が激化し、2006年にイラクは内戦に突入。一度は収まる気配を見せたが、2012年以降ISISが急拡大し、一時期はイラクの3分の1を支配した。その後、再度米軍が介入し、イランなどもイラクへ派兵しISISの支配地域は縮小したものの、この20年間で50万人以上が戦闘で犠牲になるという悲惨な歴史をイラクの人々は経験している。2021年10月に国政選挙がありながら、一年

以上たっても組閣ができないという極めて不安定な政治状況が続いており、体制の維持そのものが危うくなっている¹⁸。

これらの経験を見れば、ロシアがウクライナに傀儡政権を樹立しようとしても難しいことは自明と思われる。しかしプーチン大統領は、シリアへの軍事介入の経験から「間違った教訓」を得ていた可能性がある。2011年にシリアで民主化を求める平和的デモが起きたが、アサド政権が徹底した弾圧を加え、その結果、反体制側とアサド政権による泥沼の内戦となった。アサド政権は退潮を続け、2015年半ばにはシリア領土の3分の1程度しか支配地域が及ばず、残り3分の1は反体制派が、あとの3分1をISISが支配した。ここでロシアはアサド政権からの要請を受ける形で、2015年9月から空爆と地上軍による圧倒的な軍事介入に踏み切った。このロシアの軍事介入の結果、シリアの戦況は劇的に変化し、現在、北部のイドリブが、反政府側の拠点としてロシアとトルコの停戦監視団が派遣される中でかろうじて残り、それ以外の地域は、クルド人が支配する北東部の一部を例外に、アサド政権が領土の7割以上を回復している（前掲『内戦と和平』参照）。

このシリアでの経験を、プーチン大統領が「成功」と考え、ウクライナにも適用できると考えた可能性はある。加えて、2008年のジョージア侵攻によって、南オセチアとアブハジア地域を占領し現在も実効支配を続けていること、2014年のクリミア併合後も、西側から経済制裁を受けたものの、次第に既成事実化したことなどから、プーチン大統領は「ウクライナ全土に侵攻し、最初は制裁を科されても、いずれは既成事実化する」と見誤ったのかも知れない。

しかしその見通しは完全に外れた。ウクライナの人々とウクライナ政権は、一方的な軍事侵攻に対して敢然と立ち向かい、米国を始めとする西側の軍事支援も受けて、ロシア軍に対抗。開戦一か月でウクライナ全土を侵攻するプーチン大統領のシナリオは崩れた。現在、東部と南部4州の一部をロシアは実行支配しているが、今後ウクライナが反撃を続ける中でどこまで維持できるか分からない。しかし、既に4州を「ロシア領土に併合した」という理由で、その支配が危うくなった時、ロシアが核兵器を使用するリスクは常にある。その意味で世界は、ウクライナを舞台に、極めて危険な綱渡りを今後も強いられることになる。

経済制裁：解除の条件を明らかにすべき

西側諸国は、ウクライナに対する膨大な軍事支援をしつつ、ロシアへの経済制裁によって、対抗している。西側諸国は、ロシアからの石油の輸入については、2022年末までに90%削減すると合意し、将来的にガスの輸入の削減も視野に入れている。それ以外にも半導体など精密機械のロシアへの輸出を止めることで、ロシア軍の武器や部品の交換が難しくなっている。他方、西側諸国がロシアの石油の輸入を減らしても、石油やガスの価格が高騰し、かつ、それ以外の地域の国々が通常の貿易としてロシアの石油やガスの購入を続けていることで、ロシアの外貨収入は逆に増えている。その意味ですぐに経済制裁によって経済が破綻する状況にはならないが、武器や弾薬、精密機械の補給や修理も含め、徐々に戦闘の継続を困難にする影響は出てきていると多くのメディアが報じている¹⁹。

経済制裁を考える際、「国連安保理の決議に基づく国連制裁」と「米国など大国が単独、もしくは複数の国と協力して実施する経済制裁」の二つに分かれていることに、留意する

必要がある。国連制裁については、1991年の湾岸戦争の後、イラクのフセイン政権に対する包括的な国連制裁が実施されたが、その結果、100万人近い女性や子どもが栄養失調で亡くなったとされ、かつフセイン政権は制裁では倒れなかったという深刻な反省があり、2000年初頭以降、国連制裁の基本は、個人に対する「ターゲット制裁」となった。制裁リストに入った個人に対し、資産凍結や渡航制限、武器禁輸などを科して、その行動や政策を変える圧力を加えることを目標にしている（核実験などを繰り返した北朝鮮への国連による経済制裁などは例外である）。

しかし国連による制裁は、国連安保理の決議が必要であり、かつ主に個人に対するものであることから、米国を中心に単独制裁が2010年以降、急増した（詳細は、杉田弘毅『アメリカの制裁外交』参考）²⁰。アフガンやイラクへの軍事介入が泥沼化したことから、米国政府が、より批判の少ない経済制裁、特に基軸通貨ドルを活かした金融制裁を多用するようになった。

金融制裁を受けた国や個人は、ドルを使った決済システムから除外され、国際ビジネスへの参加や、輸出入などが極めて困難になる。このような金融制裁は、制裁を受けた国の経済や市民の生活に極めて大きな打撃を与える。しかし問題は、本来の制裁の目的である「対象とする国家の政策変更」や、明示されないが実際の狙いであることも多い「国家の体制転換」を達成したケースが非常に少ないことである。

「制裁合衆国 (The United States of Sanctions)」という論文を2021年11月のフォーリン・アフェア誌に掲載したドレズナー教授は、「米国の数十年にわたる、ベラルーシ、キューバ、ロシア、シリア、ジンバブエなどへの制裁はほとんど効果がなく、トランプ政権が『最大限の圧力』と呼んで行なったイランや北朝鮮、ベネズエラへの制裁も、非常に大きな経済的な打撃を与えつつ、目指す目標には全く達成していない」と断じている²¹。実際、北朝鮮は厳しい金融制裁を受けながら、今もミサイル実験を繰り返している。

イランについては、米国主導の金融制裁の効果もあり2015年に核合意をして、核兵器開発の停止と交換に、経済制裁を解くことで合意された。しかしその後トランプ政権は、イランがまだ核合意を順守しているにもかかわらず一方的に核合意から離脱。2018年からイランに対する厳しい金融制裁を科し、イランの石油を買う国や企業も制裁を加えるとしたため、イランは経済的に困窮した。しかしイランの体制転換は起きず、かえって強硬派が政権を握り、現在バイデン政権と合意復活に向け協議している。

最近の米国が実施した経済制裁で最も批判が強いのは、アフガンへの金融制裁であろう。2021年8月に旧アフガン政権が崩壊し、タリバンが全土を掌握して、米国はすぐに金融制裁に打って出た。アフガン中央銀行のアメリカ側にあった資産1兆円近く（現在のレート）を凍結し、また海外からのアフガンへの送金を（人道支援を除き）困難にした。各国がアフガン支援を凍結したこともあり、世界食糧計画（WFP）は、全人口の半分以上である2000万人近くが極端な栄養不足になり、600万人が餓死線上にあると再三警告している。「タリバン政権に人権を守らせるため」という理由で制裁を科し、人口の半分以上を飢えさせる制裁を科すことは矛盾していると、国連をはじめ多くの援助団体、米国の一部のメディアからも批判の声が高まっている。また金融制裁を続けてタリバンが崩壊したら、今度はISISアフガン分派（ISIS-K）がアフガンを支配する状況にあり、国際テロ組織対策としても全く矛盾していると、多くの専門家から批判されている²²。

このように、米国が実施する金融制裁も課題を抱え、恣意的な利用という批判を受けてきた現実はある。それでも今回のロシアのウクライナ侵攻に対し、米国をはじめ国際社会は、ウクライナへの軍事支援と経済制裁の両輪で対抗するしかない。そして、ロシアが国連安保理で拒否権を持っている以上、より正統性の高い国連制裁は決議しようがなく、同志国による経済制裁を行うしか方法がないのである。

その際、大事なのは、「何をすれば制裁を解除するのか」を明らかにすることである。「何をすれば解除されるか明らかでないと、制裁の効果はあがらない」ことは、前掲の杉田氏もドレズナー教授も強調しており、専門家の一致した見解となっている。2015年のイランの核合意も、「核兵器の開発を止めれば、制裁を解除する」という明確な解除の条件があり、イランからの合意を引き出した。また南アフリカのアパルトヘイト政策に対する経済制裁も、「民主化すればそれまで政権を担った白人指導部も罪に問われない」という出口が用意される中で、アパルトヘイトを廃止に導いた。逆に、何をしたら解除されるか分からない中で制裁を科しても、行動や政策変更には繋がらない（当事国も何をしたらよいか分からない）現実がある。

では何が、ロシアに対する経済制裁の解除の条件になるだろうか？実は3月下旬に英国の当時のトラス外相が、「ロシア軍がウクライナから撤退し、停戦に応じることが、制裁解除の条件になる」とメディアの取材に対して明言した²³。私は、これが一つの基準になると考えている。これまでも見てきたように、第二次世界大戦以降、民族主義と反植民地主義という規範が強くなった世界においては、大国が小国に侵攻しても、最終的には、大国が小国から撤退して戦争が終わることが、圧倒的に多いのである。今回も、ロシア軍の完全撤退が、多くの制裁の解除の条件になり得る。

このことは、国連総会が3月3日に採択した、ロシア軍のウクライナからの即時撤退を求める決議とも符合する。この決議には、欧米や日本など西側諸国だけでなく、多くの非民主主義的な国も含め、141か国という圧倒的な賛成票を得て決議された。反対票を投じたのは、ロシアの他、ベラルーシ、北朝鮮、シリア、エリトリアの5か国であり、ロシアの孤立化は鮮明となった（中国やインドなど35か国が棄権し、12か国が投票しなかった）²⁴。つまり、「ロシア軍のウクライナからの完全撤退」は、国連総会の明確な意思でもあり、国際社会の圧倒的多数の意思でもある。（もしかすると、プーチン政権が、他の政権に代わった後でないと困難かも知れないが）ロシア軍がウクライナから撤退した際に、ロシアに対する経済制裁もその多くを解除すると明示することで、逆にロシア内での反プーチンの動きを加速させる可能性もある。

ただウクライナの場合難しいのが、2014年段階でロシアが編入したクリミア半島や、2015年のミンスク合意で親ロシア派の大幅な自治を認め、親ロシア派が実行支配していたドネツク州やルハンスク州の一部の地域の取り扱いである。これも最終的にはウクライナの人々とウクライナ政権が決める事柄であるが、6月頃までゼレンスキー大統領は、「2月24日にロシアが侵攻を始めたラインまで押し戻せば、それでウクライナの大勝利だ」とし、クリミアなどそれ以外の地域については、ロシアとの交渉で決めていくという方針を打ち出していた。しかしその後、ウクライナ政府内の強硬論や、ウクライナ軍の反転攻勢もあり、最近では、クリミアも含めたすべてを軍事的に奪還すると主張している。

どこまで領土を回復すれば終戦とするかは、最終的にウクライナの人々や政府にしか決

められないことではある。ただ私が、モルドバで2022年9月に調査を行い、首都のキシノウ市内にある、映画館を改修して作られた「シネマ難民居住センター」でインタビューした10人のウクライナ難民の女性の中で、クリミアも含めて全て軍事的に奪還すべき、と答えた人は2人だった。あとの6人は、「2月24日ラインまではできれば取り戻したい。でもそこまで辿りついたら戦闘は停止にして、あとは交渉などに委ねたい」という意見で、あとの2人は、少し領土を妥協してでも、停戦して欲しいという答えだった²⁵。統計的有意性があるサンプル数ではないが、一定の傾向を示している可能性はある。「クリミアまで戦闘で取り戻そうとしたら、一体何年戦争が続き、どれだけの死者がでるか分からない。それは避けたい」というウクライナ難民の声は、とても切実だった。

どのラインで勝利とするかは、西側諸国が今後、どんな条件で制裁を解除するかにも直結する問題である。もしクリミアまで軍事的に取り戻すとした際は、たとえプーチン大統領が失脚して次の指導者になっても、ロシア側が受け入れることが困難で、戦争がひたすら続く可能性もある。そのあたりも配慮しつつ、慎重に制裁解除の条件を考えていく必要がある。私見ではあるが、ウクライナの人々の苦境を一刻も早く終わらせるためにも、また世界大戦や核戦争を回避する意味でも、「2月24日ライン」までの奪還を、西側の共通の目標に据えることも一つの考え方、と私は考えている。また、もしたとえそこまで至らなくても、ウクライナの人々や政府自身が、いったん停戦に応じ、編入された4州の一部については交渉に委ねたいという結論に至った場合も、それは国際社会として尊重せざるを得ないであろう。ただその場合、ロシアに対する経済制裁の解除は難しいだろう。「一方的な軍事侵攻によって領土を勝手に増やす」ということを一度認めたら、「主権国家の尊重」という、現在の国際秩序におけるもっとも重要な規範が崩れ、19世紀的な「野獣の世紀」に戻ってしまうからである。

最低限の国際ルールを守る国と守らない国

また世界全体で、ロシアにウクライナからの撤退を求めていくためには、バイデン大統領が当初、強調していた「民主主義国家対専制主義国家」という図式よりも、むしろ「最低限の国際ルールを守る国対それを守らない国」という図式に持っていくことがより賢明だと考える。2021年、欧米のシンクタンクが発表した「民主主義インデックス」によれば、不完全でも民主主義を維持している国は74か国であり、それ以外の非民主主義的な国が93か国である。民主主義国家で生活する人の割合は45.7%であり、それ以外は専制主義国家など非民主的統治の下で生きている²⁶。しかし大事なことは、それでもほとんどの非民主的体制の国家が、ロシアのような他の主権国家への侵略は行っていない事実だ。この「主権国家尊重」という最低限の国際ルールを多くの国が守ることで、第二次世界大戦後の世界は、一定の平和を維持してきた。まさに世界平和に関するグローバル・ガバナンスの最も重要な規範になってきたのである。

その意味で、今回のロシアのウクライナ侵攻を、最低限のルールを守る国とそうでない国という図式に持っていくように、日本をはじめ西側諸国は粘り強く努力し、(まだ非民主主義国家が多い)中東やアフリカの国々も味方にしていくことが大事であろう。日本政府もこれまで、ロシアの侵攻について、「国際秩序やルールへの重大な違反」という言葉や、「力による一方的な現状変更は認められない」というラインで批判を続けてきた。それを今

後も続け、米国にもそのラインでロシアを批判し続けることで味方を増やしていくことを内々助言しつつ、ロシアに対する最大の交渉力を持っている中国も含め、世界全体でロシア軍のウクライナ撤退を、ロシアに対し粘り強く働きかけていく環境をつくっていくことが重要だと考える。中東やアフリカなどグローバス・サウスでの信頼度の高い日本も、そのような機運を世界全体で高めていくために、2023年5月に議長国を務める広島サミットも含めて、一定の役割を果たせると考えている。

ポスト・ウクライナ戦争における日本の役割

米中対立が激しくなる中でそれは難しいという反論もあるだろう。ただバイデン政権は発足当初、「地球温暖化など地球規模の課題は中国とも協力する」という姿勢を打ち出していた。ウクライナ戦争を一刻も早く終わらせ、ウクライナの人々の悲劇を止め、さらに世界大戦を防ぐことは、まさに人類全体の将来がかかったグローバル課題であり、中国とも可能な協力を模索することは、より現実的な姿勢だと言える。

一人の人間に権力が集中する専制主義の危うさは、今回のプーチン大統領の侵攻を見れば明らかであろう。私たち日本人は、民主主義と平和主義という自らの戦後のありように誇りを持ち、このような侵略行為に毅然と抗議し続けながら、それでも世界大戦に突入しない知恵を絞り、制裁解除や、世界全体でロシアにウクライナからの撤退を働きかけていくよう、米国や中国とも議論を行いながら、そんな国際環境をつくっていく役割を果たせるはずだ。

また、ウクライナ戦争に世界中の関心が集まる一方で、中東やアフリカ、アジアなど、他の地域の紛争や、地球温暖化による干ばつ、頻発する大洪水、感染症などで苦しむ人々の課題が解決されたわけではない。欧米の圧倒的関心と外交資源がウクライナ問題に向けられる中、中東やアフリカなどの地域における「一国で解決できないグローバルな課題」の解決について、日本が主体的な役割を果たすことは、現地の人々や政府からも、そして欧米諸国からも感謝されるであろう。こうしたグローバルな課題、まさに「人間の安全保障の課題」について、世界の国々や国際機関、NGO、専門家が共に集い、一緒に解決策を模索していくプロセスを作る役割を日本が果たしていくことができると思う。私が以前から「グローバル・ファシリテーター」（世界的対話の促進者）と呼ぶところの役割を日本が果たしていくことは、長い目で日本の味方を増やし、中国やロシアに対してより強い立場を持つ意味でも重要であろう。また日本が圧倒的資源を中東に依存する中（石油について日本は、96%を中東に依存している）、中東やアフリカの紛争解決や、温暖化による干ばつなどへの支援を通じ、この地域の「自立や安定」を築いていくことは、日本の国益にも直結する。

その意味で、まさにこの研究会が検討を続け、今回の報告書にまとめた「国際秩序の危機—グローバル・ガバナンスの再構築に向けた日本外交への提言」は、ウクライナ戦争勃発後の不安定な時代におけるグローバルな課題（軍事紛争、地球温暖化、温暖化に伴う干ばつや洪水、自然災害、世界的感染症、高齢化社会等）が、それぞれ今後どのように推移するかを理解し、その中で日本が、どんな国際的な役割を果たしていくことができるか、具体的な方策を示している。米中対立が激しさを増し、ロシアの非道な侵略が起きる中で、日本が、体制の違いを問わず、より多くの国々と力をあわせ、グローバルな課題の解決に

向けてより主体的な役割を果たしていくことを祈念しながら、この稿を終えたい²⁷。

— 注 —

- 1 国連 UNHCR 協会「ウクライナ」, 2023 年 1 月 29 日アクセス
<https://www.japanforunhcr.org/activity-areas/ukraine>
- 2 *Washington Post*, “Ukraine briefing: Putin to formalize annexation of Ukrainian territories after staged referendums”, September 29, 2022.
- 3 毎日新聞オンライン、「ウクライナ 4 州 編入すれば核含む「完全保護」露外相」。2022 年 9 月 25 日。
- 4 *Washington Post*, “U.S. has sent private warnings to Russia against using a nuclear weapon,” September 21, 2022.
- 5 Thomas Friedman, “I See Three Scenarios for How This War Ends,” *New York Times*, March 1, 2022.
- 6 東 大作「世界大戦をどう防ぐのか」、『世界』2022 年 4 月 8 日発売号
- 7 Fareed Zakaria, *CNN News Program*, Aired on March 17, 2022.
- 8 朝日新聞デジタル版、「ロシアにしてやられた中国 勇気得た台湾 松田康博・東大教授に聞く」、2022 年 3 月 7 日版。
- 9 Comments by William Cohen, Former US Secretary of Defense, *CNN News Program*, March 11, 2022.
- 10 The *Financial Times* reported in the middle of March 2022 that the delegations of Ukraine and Russia discussed drafts of a 15-point peace deal that would involve Ukraine’s renouncing NATO membership in return for security guarantees. See Max Seddon, Roman Olearchyk, Arash Massoudi, and Neri Zilber, “Ukraine and Russia Explore Neutrality Plan in Peace Talks,” *Financial Times*, March 16, 2022, <https://www.ft.com/content/7b341e46-d375-4817-be67-802b7fa77ef1>
- 11 Update from Joint Coordination Center: <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/updates>
- 12 筆者による、「共同調整センター」、国連側代表の Amir Mahmoud Abdulla 氏へのインタビュー、イスタンブール、2022 年 9 月 4 日。
- 13 CNN, “Interview with United Nations Secretary-General Antonio Guterres on Grain Exports Deal,” July 22, 2022.
- 14 詳細は拙著「内戦と和平～現代戦争をどう終わらせるか」、中公新書、2020 年参照。
- 15 筆者によるボアジチ大学のギュン・クット准教授インタビュー、イスタンブール、2022 年 9 月 4 日。
- 16 同上
- 17 詳細は、拙論「アフガン政権崩壊後の人道危機と日本の役割」、『日本国際問題研究所研究レポート』、2022 年 2 月 28 日掲載、および拙論「アフガン政権崩壊～失敗の原因と平和作りへの課題」、『世界』2021 年 9 月 8 日発売号など参照。
- 18 詳細は拙著「内戦と和平～現代戦争をどう終わらせるか」、中公新書、2020 年参照。イラクの最近の情勢は、*Washington Post*, “Iraq’s violence reflects an enduring dysfunction,” August 31, 2022 など。
- 19 Jeff Mason and Steve Holland, “G7 to phase out Russian oil, U.S. sanctions Gazprombank execs over Ukraine war,” Reuters, May 8, 2022. 他。
- 20 杉田弘毅「アメリカの制裁外交」、岩波新書、2020 年。
- 21 Daniel Drezner, “The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion,” *Foreign Affairs* 100, no. 5 (September/October 2021): 146.
- 22 NY Times のコラムニスト Max Fisher “Is the United States Driving Afghanistan Toward Famine?”(2021 年 10 月 29 日)、MSNBC のコラムニスト Zeeshan Aleem, “Afghan Hunger Crises is a problem the U.S. can fix.” (2021 年 11 月 11 日)、NY Times, “A looming hunger catastrophe: In Afghanistan, aid groups fear millions could die, and calls grow to end sanctions” (2021 年 12 月 7 日記事) など。
- 23 The Telegraph, “Crippling sanctions could be lifted if Russia withdraw from Ukraine, Says Liz Truss,” March 26, 2022.
- 24 *UN News*, “General Assembly resolution demands end to Russian offensive in Ukraine,” March 2, 2022.
- 25 筆者による 2020 年 9 月 9 日及び 14 日の、キシノウ市内の「シネマ難民居住センター」(Refugee Accommodation Center) におけるウクライナ難民 10 人へのインタビューより。
- 26 Economist Intelligence, “Democracy Index 2021,” accessed May 10, 2022, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

- 27 なお本稿は、2023年2月21日刊行の「ウクライナ戦争をどう終わらせるか～和平調停の限界と可能性」(岩波新書)の内容を一部、引用している。