

2022年1月25日 全8頁

米国の経済制裁も効かず、ロシアによるウクライナ侵攻は時間の問題か？

ガス供給の政治利用でエネルギー価格高騰の副作用も

ユーロウェイブ@欧州経済・金融市場 Vol. 186

ロンドンリサーチセンター シニアエコノミスト 菅野泰夫

[要約]

- 2014年のクリミア半島併合に続き、ロシアが再びウクライナに対する武力侵攻に踏み切る可能性が高まっている。米国を中心に西側諸国は、対話を通じて武力衝突を回避しようとしているが、現段階では交渉は手詰まりに陥っている。ただしそもそもウクライナ南部に位置する黒海での軍備拡大を先に行ったのはNATO側との見方もできる。プーチン大統領は2021年11月に、NATOの東方拡大をやり玉にあげ、欧米が超えてはならない一線、「レッドライン」について言及している。
- バイデン政権はロシアがウクライナに武力侵攻した場合、かつてないほど厳しい経済的制裁を課すと警告している。ロシア金融機関のSWIFTへのアクセス切断は、西側制裁のいわば最終兵器とみなされており、バイデン政権も慎重にその言及を回避していた。SWIFTへのアクセス切断は対イラン制裁で使われ、それなりの効果を示した。しかし、ロシアはクリミア併合後、世界的な制裁の対象となり、それが現在も続いているため、それなりの対処法を身に付けてきている。一方、制裁による西側諸国への副作用も否定できない。米国は新しいドイツ連立政権に対し、ロシアからのガスパイプラインであるノルドストリーム2の承認を中止するよう圧力をかけている。
- バイデン大統領は1月19日にワシントンで開かれた記者会見で、ロシアがウクライナに侵攻した場合には、即時に多大な代償を払うことになる」と述べた。ただし、ロシアはソ連時代のルーブル経済圏での国家運営の蓄積もあり、西側諸国からの制裁下でも支障なく経済的自立ができる状況にある。それに加えて、様々な対策が功を奏したため既に制裁の効果は乏しく、その副作用であるエネルギー価格高騰だけが独り歩きする可能性は否定できない。

2014 年以來のウクライナ侵攻リスクが高まる

2014 年のクリミア半島併合に続き、ロシアが再びウクライナに対する武力侵攻に踏み切る可能性が高まっている。米国を中心に西側諸国は、対話を通じて武力衝突を回避しようとしているが、現段階では交渉は手詰まりに陥っている。2021 年 12 月 17 日に、ロシア外務省が公表した安全保障に関する新たな文書によると、ロシア側は①NATO の旧共産圏（東方）拡大を止め、ウクライナおよびジョージアの NATO 加盟を認めず、②1997 年以降、ブルガリアやルーマニアを含めた東欧に配備した軍事力の撤去、③NATO の軍事演習への制限などに対し、法的保証を要求している。無論、米国のバイデン政権がこれらの要求を受け入れることができる訳もなく、2022 年 1 月 9 日にロシアと米国政府がジュネーブで会談、11 日には NATO とロシアサミット、13 日には欧州安全保障協力機構（OSCE）会合が開かれたものの物別れに終わった。ロシア高官はウクライナに関する NATO との協議は袋小路に突入しており、要求が受け入れられないので、必要な措置をとると悲観的な声明を出した。OSCE の議長をつとめるポーランド外相は、欧州における戦争のリスクは 30 年来の高い水準にあると発言しており、一触即発の状態との危機感が欧米で高まっていた。

バイデン大統領は、ロシアはウクライナとの国境沿いに 10 万人規模の部隊を集結し、戦闘用機器も配備するなどして軍事力を増強したうえで、安全保障面に関する一連の要求を NATO に一方的に突き付けていると主張している。ただし一方的にみえるウクライナ国境への軍備拡大も、ロシアからみれば、NATO の東方拡大により自国の安全保障が脅かされているとの懸念に基づく行動と主張できるかもしれない。プーチン大統領は 2021 年 11 月に、NATO の東方拡大をやり玉にあげ、欧米が超えてはならない一線、「レッドライン」について言及している。その元となるのは、冷戦終結後のドイツ統一の際に、東西陣営の間で NATO が東方に拡大しない、との約束が当時のゴルバチョフ書記長と米独により交わされたものである。しかしこの約束をゴルバチョフ書記長が書面（国際条約）にしなかったため、実際には東欧諸国は続々と NATO に加盟し、2008 年にはウクライナとジョージアを将来的に加盟させる方針も決定された（2021 年 12 月にロシア外務省が撤回を要求）。

そもそもウクライナ南部に位置する黒海での軍備拡大を先に行ったのは NATO 側との見方もできる。2021 年 7 月 12 日より、NATO 軍 14 か国 2,000 名、30 隻を超える軍艦が、黒海で 19 日間の軍事演習（Breeze2021）に参加し、ロシアの反発を招いた。黒海に面する NATO 加盟国であるブルガリアが主導する海上演習の目的は、（NATO 軍は否定しているものの）黒海地域における NATO の即時性、つまりロシアからの攻撃に備えることであるのは自明である。Breeze 演習は 1996 年より続く年次演習で、ロシアがクリミア半島を併合してから、NATO は黒海でのプレゼンスを高めてきた（ウクライナと米国が共同する多国籍演習である Sea Breeze 演習も実施）。

図表1 ロシアによるウクライナ侵攻の経緯

年月	概要
2014年3月	ロシアがクリミア半島併合を宣言。
2014年4月	ウクライナ東部のドネツク州およびルガンスク州で親ロシア派がそれぞれ人民共和国（DPRおよびLPR）の樹立を宣言。ウクライナ政府はこれを反政府組織として、内戦に突入
2014年5月	ドネツクおよびルガンスク人民共和国による連邦国家「ノヴォロシア人民共和国連邦」結成の宣言。
2014年7月	反政府勢力の支配下にある地域上空を飛行中のマレーシア航空機が撃墜される。
2014年9月	ウクライナ、ロシア、DPRおよびLPRが停戦協定であるミンスク I 合意に署名。
2015年1月	停戦合意は形骸化し、激しい戦闘が再開。
2015年2月	独仏露、ウクライナの4カ国協議によってミンスク II 合意形成。
2018年11月	黒海でウクライナ艦艇をロシアが拿捕。
2019年4月	東部の紛争終結を公約に挙げたゼレンスキー氏がウクライナ大統領に就任。
2019年12月	独仏露、ウクライナの4カ国首脳会談で年内の停戦実施および互いの捕虜・拘束者の年内交換で合意。
2020年7月	前年末の停戦合意は実現が難航したため、ロシア、ウクライナおよび欧州安全保障協力機構（OSCE）が完全停戦で合意。
2021年7月	NATO軍14か国2,000名、30隻を超える軍艦が、黒海での19日間の軍事演習（Breeze2021）に参加し、ロシア側が反発。
2021年12月	米ロ首脳会談。米国はウクライナにロシアが軍事侵攻した場合に厳しい経済制裁を課すと警告。ウクライナへの武器供与を増やし、中東欧のNATO加盟国の防衛力強化にも言及。ロシアはウクライナのNATO加盟、NATOの兵器システムのロシア国境への接近を「レッドライン」として、これを越さないという法的保証を要求。
2022年1月	12月の安全保障に係る要求を巡り、ロシアは1月9日に米国、11日にNATO、13日にOSCEと協議したが双方の主張は平行線。21日米ロ会談（ジュネーブにてブリケンケン国務長官とラブロフ外相）

（出所）ロシア政府およびウクライナ政府、NATO 発表資料より大和総研作成

ロシアへ西側制裁は既に効果なし（SWIFT 制裁、ドル制裁も効果なし）

バイデン政権はロシアがウクライナに武力侵攻した場合、かつてないほど厳しい経済制裁を課すと警告している。当初ロシアでは、SWIFT¹へのアクセス切断といった制裁案が最も懸念されていた。ロシア金融機関の SWIFT へのアクセス切断は、西側制裁のいわば最終兵器とみなされておられ、バイデン政権も慎重にその言及を回避していた。

¹ 銀行間の国際金融取引にかかる事務処理の機械化や合理化、自動処理化の推進のために、加盟する銀行間の国際金融取引を巡るメッセージを伝送するネットワークシステム。

SWIFT へのアクセス切断は対イラン制裁で使われ、それなりの効果を示した。しかし、ロシアはクリミア併合後、世界的な制裁の対象となり、それが現在も続いているため、それなりの対処法を身に着けてきている。このため、SWIFT 切断が、西側諸国が期待しているほどの影響を持たない可能性がある。クリミア併合時に、SWIFT 切断が検討された際に、ロシアでは代替システム（SPFS : Sisteme Peredachi Finansovyykh Soobshchenii）の必要性が高まり、同年より開発が始まった。2017 年 3 月に稼働準備が整い、2018 年 3 月時点で、ロシアの金融機関（大半が銀行）400 超が加盟し、国内の SWIFT 加盟数を上回った。SPFS の利用コストは SWIFT の 3 分の 1 となっていることも重なり、2020 年にロシアの銀行による SPFS 利用額は大幅に増えている。

またここ数十年において、米国の経済制裁は多用された感もある。米国の経済制裁は国際緊急経済権限法（IEEPA）の下に付与され、決済・清算システムの利用凍結、関税賦課や輸出制限などが含まれる。しかしその対象が相当に多く、また長期にわたり、ベネズエラ、イラン、北朝鮮といった強力な勢力も含まれている。このためこれら制裁対象国がある種の同盟的關係となり、金や暗号資産、資金洗浄に関するコンタクトを共有するような事態に陥っている。SWIFT も、つきつめていけば銀行間のメッセージ伝送システムの一つである。切断は、ロシアにとって面倒な事態となるが、テレックスなど解決策は存在する。また、欧州拠点の SWIFT を政治利用することで、中露に独自システムの開発を促すことにもなり、逆効果の恐れもある。ロシアは少なくとも表面上は、SWIFT 切断の影響を認めず、開戦の意欲をそぐことにはならないだろう。

また米国から、ロシアの銀行のドルに対するアクセスを制限する制裁も示唆されている。これは、決済をドルで行う、いわゆる「清算業務（Clearing operations）」をブロックするというものであり、これまでで最も厳格な制裁となる可能性がある。一方、こちらもクリミア併合に対する制裁発動前は、ロシアの貿易の 8 割以上が米ドル建てで行われていたが、ドルへの依存度を下げる努力が続けられた結果、今では 5 割程度にまで落ちている。さらに、ロシア中銀の外貨準備高における米ドル構成比も、2018 年の 45.8%から 2021 年には 16.4%まで低下している。

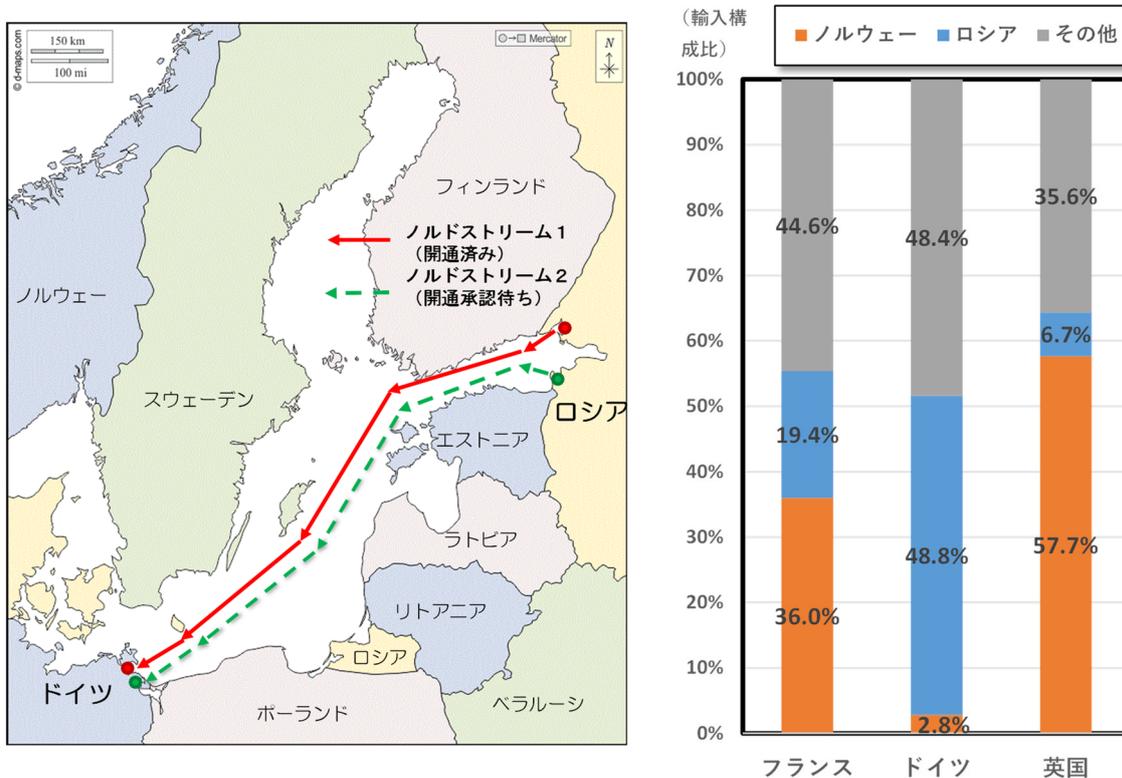
米国の圧力に翻弄されるドイツ

一方、制裁による西側諸国への副作用も否定できない。米国は新しいドイツ連立政権に対し、ロシアからのガスパイプラインであるノルドストリーム 2（NS2）の承認を中止するよう圧力をかけている。NS2 は建設が終了しているものの、ドイツ政府および欧州委員会の承認を待っている段階にある。承認されなければ、ガス供給不足でさらなるエネルギー価格高騰につながる恐れがある。

NS2 は既に、ロシアへのガス輸入依存度が深まる懸念を巡り米国とドイツの間に溝を作り、欧州での不和の種となっているが、ウクライナ危機の今では、ドイツ連立政権内での争いのもの

ともなっている。中道左派の SPD が概ね承認支持に回る一方で、緑の党は反対している。緑の党の共同党首で、外相を務めるベーアボック氏はロシアがウクライナに侵攻した場合にはパイプラインの承認はあり得ないとの見方を示している。しかし、伝統的にロシアとの協約を好む SPD はより曖昧な姿勢をとり、ドイツ産業界におけるロシア産ガスの重要性を強調している。特に SPD 議員の一部が NS2 とロシアのウクライナ侵攻とを別物として扱うよう試みたことで、政府内の溝が露わになっている。そのような中、ベーアボック外相は1月17日にウクライナを訪れ、ロシアとの全面的な軍事衝突回避を目指した協議を実施した。そして、2015年のミンスク合意の策定にあたり確立された独仏露ウクライナによる4カ国協議体制（ノルマンディ様式）を復活させようと働きかけている。

図表2 ロシアからドイツへのパイプライン（左）と各国のガスの輸入割合（右）



(出所) <http://www.d-maps.com/>、EU 統計局および各種報道より大和総研作成

ロシアとウクライナ間の紛争は、メルケル前首相の慎重な中道政策を踏襲する実務派のショルツ首相にとって、就任後初めての大きな危機となる。首相として初めての公的声明において、ショルツ首相は極めて慎重な姿勢を示し、紛争の平和的解決の必要性を強調し、欧州国境を武力で変更すべきではないと主張した。それでも、ロシアがウクライナに侵攻した場合には、NS2 を中止する方針を明確にすべきというバイデン政権からのプレッシャーには屈しなかった。ロシアはドイツの天然ガス輸入量の約 5 割を占め、NS2 承認中止の報復措置として、冬場にガス輸入を制限すれば、ドイツで凍死者が出る可能性も否定できない。一方、英国はノルウェー

からのパイプラインによるガス輸入が全体の約 6 割を占めていることもあり、ロシアには強気の姿勢を貫いている²。なお、英国はウクライナ情勢の悪化を受け、ウクライナの自己防衛のために短距離対戦車ミサイルを供給している。これまでも訓練のために英軍の小チームを派遣しているほか、2015 年以降、ウクライナに数十の部隊を派遣し、訓練を実施している（ウクライナ海軍の再建にも尽力）。

ウクライナとロシアの緩衝地帯であるドンバス地方の状況

ウクライナ東部のウクライナおよびロシア国境にまたがる約 410 キロの区間はウクライナ政府の支配が及ばない地域となっている。ロシアのウクライナ侵攻はこの両国の緩衝地帯を經由して行われる可能性が高いといわれている。

2014 年 4 月以降、ウクライナ東部のドネツク州およびルガンスク州のいわゆるドンバス地方では、親ロシアでウクライナからの分離独立を目指す武装勢力による行政府庁舎などの占拠や、自称「人民共和国」の樹立宣言などの過激な行動が拡大した。ドネツク「人民共和国」とルガンスク「人民共和国」は 5 月に連邦国家「ノヴォロシア人民共和国連邦」の結成を宣言した。ウクライナ政府は、これら共和国を反政府組織と認識し、「反テロ作戦」を開始したため、激しい戦闘に発展した。結果的に両州の 3 分の 1 ほど、最も都市化が進んだ地域が分離独立派の支配下となった。

2015 年 2 月のミンスク合意によって、ウクライナはドンバス地方で地方選を実施し、ドンバス地方を高度な自治区とし、分離独立派への恩赦を宣言した。大規模な軍事行動は終わったが、政府管理地域と武装勢力による非占領地域の間を敷かれた「コンタクトライン」を中心に散発的な武力衝突は続いており、地方選による自治権の付与という政治的な解決に向けた努力は効果を発揮できなかった。2019 年 4 月に就任したウクライナのゼレンスキー大統領は、「コンタクトライン」から部隊や重火器を撤回することで、休戦の恒久化を目指したが、長期的な停戦は実現していない³。ウクライナは 2021 年にトルコから数十機の戦闘用ドローンを購入、また米国製の対戦車ミサイルの供給も受け、陸軍の能力を大幅に向上させた。現役兵士は現在約 21 万人で、予備役は 90 万人となる。ウクライナ陸軍は、限定的な地上侵攻に対抗する上でロシア軍と同様に十分な訓練を受け、装備をしているかもしれない。しかしロシア軍はほぼすべての面でウクライナ軍を上回っており、特に空軍と海軍の優位性が目立つ。

² また英国のガスは北海ガス田があるため、輸入は 2 割程度となっている。ノルウェーおよび EU からのパイプラインと、LNG 貨物船により供給を確保している。ここ 10 年で輸入先が多様化し、ロシアだけでなくトリニダード・トバゴ、アルジェリア、オランダなどからも輸入している。

³ 独立派はロシアへの編入を望んでいるが、最終的にウクライナに対するロシアの影響力を強め、ウクライナの NATO 加盟を妨げるためロシアは編入しないと判断した模様である。

図表3 ドンバス地方の状況とロシア軍・ウクライナ軍比較



(出所) <http://www.d-maps.com/>、ロシア政府、ウクライナ政府、Stockholm International Peace Research Institute より大和総研作成

NATO 撤退かロシア譲歩か？

バイデン大統領は1月19日にワシントンで開かれた記者会見で、ロシアがウクライナに侵攻した場合には、即時に多大な代償を払う（制裁を課される）ことになる」と述べた。しかし、「小規模な侵攻」の場合には制裁も弱い可能性を示唆したために、混乱をよび、大統領官邸はその後釈明に追われた。バイデン大統領はロシアがウクライナに侵攻するとの見方を示したうえで、侵攻はプーチン大統領にとって惨事になると警告し、またいかなる侵攻をもロシア政府に責任をとらせるという点で西側諸国に結束を促した。

その後、1月21日に開催されたジュネーブでの米ロ外相会談では、ブレイクスルーは起きなかったものの、ブリンケン米務長官は米ロが双方の懸念を理解するための明確な軌道に乗っていると評価した。このため、欧州における戦争の可能性は当面の間やや下がったとみられていた。ロシアのラブロフ外相は、会談に先駆け、いかなる二重の解釈をも起きないようにと、ロシアの要求（前述の1997年以降にNATOに加盟したブルガリアやルーマニアなど東欧諸国からのNATO軍やその兵器の撤退など）を明確に記して示している。米国は安全保障に関するロシアの提案に対し、1月24日の週以降に回答をする見込みを示している。ラブロフ外相はロシアの提案すべてに書面での回答を期待していると述べたが、ブリンケン米務長官は懸念やアイデアについてより詳細を（書面にて）提示するとの回答に留まった。今回の会談内容や書面が公表される可能性は低いものの⁴、協議終了後のラブロフ外相は会談が有益だったとし、最終的に米国側の回答までは、危機が紛争になることは回避されたことをうかがわせた。

⁴ 開示時期に関しては、ラブロフ外相が明言を避けたとロシアでは報じられている

もともとロシアはソ連時代のルーブル経済圏での国家運営の蓄積もあり、西側諸国からの制裁下でも支障なく経済的自立ができる状況にある。それに加えて、様々な対策が功を奏したため既に制裁の効果は乏しく、その副作用であるエネルギー価格高騰だけが独り歩きする可能性は否定できない。そうなるに制裁で利するのは西側諸国ではなくロシア側であることは自明である。一方、米国にとって、NATO の旧共産圏からの撤退は外交的敗北を意味し、中間選挙を控えるバイデン大統領にとっては受け入れがたい。米国は交渉で少しでも良い条件を引き出そうと、1月23日、駐ウクライナ米国大使館の一部米国人スタッフおよびその家族に出国を命じたほか、ウクライナにいる米国市民全員に即時出国を検討するよう促すなど、ロシアに外交圧力を掛けている（1月24日には、英国も駐ウクライナ大使館の職員の退去を始めている）。

プーチン大統領は、副大統領時代から長きに亘り協議を重ねているバイデン大統領との交渉には自信を示している。ただし両軍の睨み合いの中、偶発的な軍事衝突が起こることは否定できない。双方の苛立ちから国境沿いでの小競り合いが発生し、大規模な紛争に発展する可能性もある。ドンバス地方にウクライナ軍が集結しているとの報道もあり、NATO を巻き込んだ欧州での戦争はますます現実味を帯びている。ただそこで行われるのは、ロシア・ウクライナ国民が根底から回避を望んでいたはずの、同一民族である東スラブ人同士での悲惨な戦争だけであることは忘れてはならない。西側諸国およびロシア双方に、勝者なき紛争の回避が求められていることは言うまでもない。

(了)