「ウクライナ危機と 日本の地球儀俯瞰外交」 研究会

報告書



● 公益財団法人日本国際フォーラム

2017年3月

まえがき

本報告書は、2016 年度(平成 28 年度)において、当フォーラムが実施した調査研究事業「ウクライナ危機と日本の地球儀俯瞰外交」の成果である。

2014 年に起こったウクライナ危機は、冷戦後の欧州国際秩序はもとより、アジア太平洋を含む国際秩序全体に計り知れない影響を及ぼしつつある。そして、同危機は、わが国から遥か彼方で生じた無関係な出来事などではなく、わが国の国益、とりわけ安全保障に直結する重大事件そのものに他ならない。そうした中、日本は G7 の一員として、また安全保障理事会常任理事国入りをめざす責任ある国家として、危機に直面する国際秩序の安定および国際安全保障の強化へ寄与しなければならない。そのためにも、ウクライナ危機をめぐる国際関係を、欧州からアジア太平洋へと至るグローバルな枠組みにおいて分析し、同分析を基に日本が執るべき外交・安全保障政策を提言することで、日本の地球儀俯瞰外交および積極的平和主義を具現化しなければならない。

以上のような問題意識を踏まえ、当フォーラムは、下記の主査・メンバーから成る研究会「ウクライナ危機と日本の地球儀俯瞰外交」(実施年度:2015-2016年度)を組織し、本事業の実施にあたってきたが、この度その二年度にわたる活動の成果を政策提言として取りまとめたので、関係各方面の参考に供するものである。

【主 査】 六鹿 茂夫 日本国際フォーラム上席研究員/静岡県立大学大学院教授

【メンバー】 伊藤 剛 日本国際フォーラム上席研究員/明治大学教授

斎藤 元秀 中央大学政策文化総合研究所客員研究員

末澤 恵美 平成国際大学准教授 濱本 良一 国際教養大学教授

(五十音順)

なお、この報告書に記載されている見解は、すべて上記研究会のものであり、当フォーラムの 見解を代表するものではない。

最後に、本事業は、外務省の外交・安全保障調査研究補助金を得て実施することができた。記 して深甚なる謝意を表したい。

> 2017 年 3 月 31 日 公益財団法人日本国際フォーラム 会長 伊藤 憲一

目 次

第1部 論考	1
総論:ウクライナ危機と日本の地球儀俯瞰外交	3
各論:国・テーマ別にみた「危機」	39
1. ウクライナからみた「危機」	39
2. ロシアからみた「危機」	50
3. 中国からみた「危機」	58
4. 国際秩序形成からみた「危機」	68
第 2 部 政策提言	
1. ウクライナ危機が突き付けた諸課題	
2. 日本の地球儀俯瞰外交は国際社会をどうとらえるべきか	
結論	84
A: 既存の国際秩序維持への取組	84
B: 変容する国際パワー・バランスへの対応	86
C: 新たな脅威への対応	88
補論:包括的な対露交渉戦略にむけて	89

第1部 論考

総論:ウクライナ危機と日本の地球儀俯瞰外交

六鹿 茂夫

はじめに

グローバル化が深化し、軍事技術が飛躍的に向上した今日においても、地理的近接性が国際政 治において有する重要性は減じていない。モノ、ヒト、資本、サーヴィス、ミサイルの移動には 時間がかかるため、地理的に近ければ近いほどコストは低く、より多くの経済的利益が得られる し、軍事的脅威も増幅されるからである。北朝鮮の核兵器およびミサイル開発、中国の東シナ海 や南シナ海における覇権戦略、あるいはこれら二国ほどではないにせよ、ロシアの国後島と択捉 島への最新鋭ミサイルの配備などが、日本の安全保障にとって計り知れない脅威であることは、 他ならぬ地理的近接性によるところが大きい。他方、英国の EU 離脱を問う国民投票に少なから ぬ影響を及ぼし、ドイツのメルケル政権はじめ、欧州諸国に深刻な課題を投げかけてきたシリア 難民問題は、日本にはさほど大きな影響をもたらさなかった。これに対し、日本が深刻な脅威と して受け止めている北朝鮮の核開発や中国の東・南シナ海に向けた膨張主義は、欧州ではさほど 深刻に受け止められていない。これらのことは、グローバル化の時代においても、地理的要因が 依然として極めて重要な役割を担っていることを示している。今日、地政学が流行る所以である。 それでは、この地理的な制約故に、遠方で生じた紛争は国家の安全保障に影響を及ぼさないの であろうか。もし影響を及ぼさないのであれば、国家は近隣地域の安全保障にのみ留意して、外 交・安全保障政策を展開して行けばよいことになる。ところが、遠方で生じた紛争といえども、 軍事的脅威や大量難民といった直接的な脅威をもたらすことは稀であるとしても、グローバル 化の時代にあっては、国際社会の基本原理や原則、国際法、人権や表現の自由といった民主主義 的価値を介して、それは国家の安全保障に少なからぬ影響を及ぼすであろうと思量される。また、 現代国際社会は主権国家からなるウェストアリア体制が世界的に拡大した社会であるため、国 民国家の擬制性が国際社会共通の普遍的な課題となり、それがゆえに、ある地域で民族紛争が起 これば、それはたちまち他の地域の潜在的な民族問題を顕在化させかねない。

加えて、中国が世界大国として台頭してきたため、ユーラシア大陸とそれを取り巻く海洋をめぐって、従来からの米露に中国が加わるかたちで、三国間のパワー・ゲームが展開されるようになった。それゆえ、ユーラシア大陸の一地域で生じた紛争が、遠く離れた他の地域の安全保障に影響を及ぼしかねない状況が生まれたのである。このようにして、日本がアジア・太平洋の安全保障環境にのみ留意して外交・安全保障政策を推進していればよかった時代は過去のものとなり、ユーラシア大陸全体の国際環境を俯瞰して外交・安全保障政策を進めていかねばならない時代が到来したのである。

しかし、国際関係の構造転換をこのように観念的に理解できたとしても、現実の国際政治構造 や、安全保障のグローバル化ないし地域安全保障のグローバルな連関性の構造が明示できなけ れば、日本がいかなる地球儀俯瞰外交を展開すべきなのか、同外交を展開する際日本がいかなる 問題に直面しそれにどう対処すべきなのか、といった課題について具体的に議論することはお よそ不可能である。

そこで、小論では、ウクライナ危機のケース・スタディーを介して、欧米をはじめ、中国、中央アジア、東南アジアなど世界の各国・地域がその危機をどう受け止め、またいかに対応したのかを検証し、安全保障のグローバル化および欧州とアジア・太平洋の安全保障のリンケージの実態を解明することで、地球儀俯瞰外交の必然性の根拠を示すとともに、日本が対外政策を展開する際留意すべき国際構造の諸特徴を明らかにする。続いて、ウクライナ危機への日本の対応を振り返ることで、同危機に際して日本外交が直面した課題をつまびらかにし、最後に、トランプ政権の誕生によって、小論で浮き彫りになったウクライナ危機後の国際構造が転換する可能性について考察する。

(1) ウクライナ危機の本質

(イ) 定義

2013 年 11 月末にヴィルニュスで開かれた EU の東方パートナーシップ首脳会合では、ジョージアとモルドヴァ共和国は欧州連合協定に調印したが、ウクライナのヤヌコーヴィッチ政権は調印を見送った。それに抗議するデモがキエフのマイダン広場で開始され、デモは次第に激しさを増していき、2014 年 2 月 18 日~20 日に 100 名を超える死者を出す大事件に発展した。デモ隊急進派がヤヌコーヴィッチ政権との妥協を拒んだため、同政権幹部が国外に逃亡し、親欧米路線を掲げる新政権が誕生した。ロシアは同政権をクーデターによる非合法政権として認めず、3月にクリミアをロシア連邦に併合した。そして、4 月 7日にはウクライナ東部にドンバス人共和国樹立宣言がなされ、ロシアへの統合を唱える分離主義勢力とウクライナ軍との間で武力闘争が始まった。欧米国際社会はロシアによるクリミア併合を国際法違反であるとして糾弾し、対露制裁に踏み切るとともに、他方では、ウクライナ東部の武力紛争の解決に乗りだし、同年9月にはミンスク和平合意1、翌年2月に同合意2が成立した。しかし、紛争は未だ解決されず、時折激しい戦闘が繰り返され、欧米国際社会は対露制裁を解除することなく継続してきた。

本研究が対象とするウクライナ危機は、上記過程を総称したもの、すなわち、①2013 年 11 月末に始まるユーロ・マイダン革命から現在に至るウクライナ国内の不安定化、②ロシアによるクリミア併合と、ウクライナ東部をめぐる武力紛争、③欧米国際社会とロシアの対立という 3 つの次元を含むものとする。

(口) 原因

本研究はウクライナ危機が及ぼす国際的な影響に重点を置いているが、同危機の原因についてここで簡潔に列挙しておこう。まず、国際要因として、以下の8点を指摘できる。①ソ連およびロシアがEUやNATOを中核とした冷戦後の欧州国際秩序から排除されて潜在的な修正主義国家になったこと、②バルト海から黒海へと至る諸大国の狭間をめぐる伝統的な諸大国間の権力闘争、とりわけ冷戦終焉後の欧米とロシア、NATO/EUとロシアの同地をめぐる綱引き、③

NATO および EU の東方拡大、④EU の東方パートナーシップとロシア勢力圏構想の相克、⑤欧 米の民主主義的価値の輸出とロシアの権威主義体制との対立、さらには両者が国境を越えて展開するトランスナショナルな協力と対立の構造、⑥ウクライナおよびクリミアのロシアにとっての戦略的重要性、⑦ロシア=ジョージア戦争時および直後の国際社会によるロシアに対する対応の甘さ、⑧アメリカが 2011 年末にリバランス政策を公言し、外交・安全保障の軸を欧州および中近東からアジア・太平洋へと移行した結果、この地に力の真空状態が生まれたこと、である¹。

他方、ロシアの国内要因としては、①ロシアの経済発展が鈍化し、国民の関心を外に向ける必要性が出てきたこと、②2011 年 9 月以降反政府デモが発生したため、引き締めか懐柔策か何らかの政策転換を迫られたこと、③2012 年 5 月に誕生したプーチン政権が、その基盤を第一期と第二期のリアリスト集団から民族主義勢力に移行したこと、などが挙げられる。また、ウクライナの国内要因としては、長年のオリガーキー政治と汚職構造に対する国民の不満の鬱積がユーロ・マイダン抗議デモを惹起したことに加え、軍部を含む国家制度の脆弱性がロシアの侵攻を許した要因として指摘できる。

(ハ)「危機」が突き付けた国際政治の普遍的諸課題

これらウクライナ危機を惹起した理由はともかく、ウクライナ危機が国際政治の本質にかか わる諸課題を内包していたが故に、日本を含むアジア太平洋諸国にまで少なからぬ影響を及ぼ すことになった。 まず、武力を用いたクリミア併合は、ロシア政府が主張したクーデターによる 政権転覆とは異次元の問題であって、自衛以外の武力行使を禁止した国際法に明らかに違反す るし、武力による国境の変更を禁じた1975年のヘルシンキ文書にも抵触する。また、同行為は、 非核国ウクライナの安全を保障したブダペスト覚書 (1994 年 12 月調印) 違反でもある。 ブダペ スト覚書は、核保有国であるロシア、米国、英国が、核兵器を放棄するウクライナの国家主権、 領土保全、安全を保障することを定めた覚書で、同国の領土保全を保障したロシア自らがそれを 破り、同じくウクライナの領土保全義務を有する米国と英国がロシアの侵略行為を止めることが できなかったばかりか、ウクライナの領土保全を今以て回復することができないでいる。さらに、 クリミア併合の際に用いられ、後に NATO がハイブリッド戦争と呼ぶようになる巧妙な手法や、 ウクライナ東部で展開された限定戦争が、政治目的を達成するための新たな手法として登場し た。これは非正規軍やマスメディアによる巧みな情報操作と動員戦術であり、正規軍による戦闘 を想定した NATO の戦略ドクトリンでは対処しきれない新奇な戦術であった。このようにして、 国際社会は、武力による国境変更をいかにして防ぐか、国際法違反や新たな戦略にどう対処すべ きか、ブダペスト覚書違反が核不拡散条約レジームに及ぼす否定的影響をいかにして最小限に くい留めるのか、といった諸課題への対処に迫られたのである。

また、ロシアは、クリミア併合にあたって、他国への干渉や侵略を正当化するための所謂「メ ドヴェージェフ・ドクトリン (2008 年 8 月 31 日)」や、その対象を規定した「ロシア世界」概

5

 $^{^1}$ 詳しくは、六鹿茂夫基調講演速記録『ウクライナ危機と冷戦後の欧州国際秩序』グローバル・フォーラム、2014 年 11 月 26 日、を参照されたい。

念を巧みに駆使した。前者は、2008 年 8 月のジョージア・ロシア戦争の直後に、当時のメドヴェージェフ大統領が出したドクトリンで、他国に居住する同胞(ディアスポラ)の権利が侵害された際、ロシアは武力を用いてでも彼らを救済する権利があるとする主張で、後者は、同権利の対象となるディアスポラ集団を規定する概念である。また、ロシアは、隣国ウクライナをロシア勢力圏に入れるための様々な戦略構想を唱えた。ウクライナ分割、コザック・メモランダムに即したモデル²、すなわち、ウクライナの連邦化と外交・安全保障面での拒否権を有する共和国の創設、トランスニストリアに代表される未承認国家モデルである。それ故、ロシアに近接する旧ソ連諸国、とりわけロシア系ディアスポラを自国に抱える新独立国家、さらには国内に深刻な分離独立問題を抱える国家は、ウクライナ危機を他人事ではなく、まさに自国の安全保障に深く関わる深刻な問題と受け止めるに違いなかった。

さらに、ロシアが武力を用いて国境変更を断行したことは、ロシアが冷戦後の欧州国際秩序に対する公然たる修正主義国になったことを意味した。また、ロシアがユーロ・マイダン革命を欧米が背後で操る色革命であると糾弾してクリミア併合に向かったことで、EU、NATO、米国が進める民主化という価値とロシアの権威主義体制が真っ向から対峙する構造が浮き彫りになるとともに、これら二つをめぐるトランスナショナルな対立と協力の構造が鮮明となった。さらに、プーチン大統領が再三にわたりロシアが核保有国であると発言したことで、NATOの核戦略の在り方も再検討を余儀なくされた。加えて、欧米が踏み切った対露制裁の効果に関しても議論が湧き起こった。果たして、欧米が期待したように、制裁がロシアの政治エリート間の対立をもたらし、ロシアが政策変更へと向かうのか、また、国民の不満が高じて政権批判が高まるのか、それとも逆に、プーチン大統領が公言するごとく、ロシア社会による一層の政権支持強化へとつながるのかが論争の焦点となった。さらに、欧米の対露制裁は、中露関係、日露関係、中央アジア諸国、さらには東南アジア諸国にも少なからぬ影響を及ぼすであろう。また、ロシアがシリア空爆に踏み切ったことで、ウクライナ危機と中東問題の関連性も浮上した。

このようにして、ウクライナ危機が提示した、武力を用いた領土変更や内政不干渉原則の侵犯、 祖国=ディアスポラによるホーム国家の国家主権と領土保全の侵害、核不拡散レジーム、制裁の 効果、民主化の輸出(価値外交)と権威主義体制、ハイブリッド戦争、ウクライナ東部とシリア 内戦をめぐる紛争交渉のリンケージといった課題は、地域を超えた普遍的な課題であるがゆえ に、ウクライナ危機は日本や中国をも巻き込んだ国際的な課題と化すであろうことが予見され たのである。

(2) ロシア外交の変遷とクリミア、ドンバス、シリア

(イ) ロシア政府の二元外交

ソ連邦崩壊後に誕生したロシア連邦は、二つの点で潜在的な修正主義国家であった。修正主義

 $^{^2}$ 詳しくは、六鹿茂夫「拡大後の EU が抱えるもう一つの難題-欧州近隣諸国政策 vs 近い外国政策」『外交フォーラム』 2014 年 7 月号を参照されたい。

国家とは、国際秩序および現存の国境線に不満を持ち、現状の変更を目標に据える国家のことを言う。ロシアが潜在的な修正主義国家となった一つの理由は、1989 年 11 月 9 日のベルリンの壁崩壊に始まるドイツ再統一をめぐる諸大国間交渉を介して、冷戦後の欧州国際秩序が EU と NATO を中核とした構造となり、ゴルバチョフ大統領が提唱した集団安全保障構想が退けられたことに由来する。集団安全保障構想が実現しなかったことで、ロシアは冷戦後の欧州国際秩序から排除され、欧州における発言力や影響力を喪失したのである。もう一つは、ソ連邦崩壊によってロシアの国土が凡そ 17 世紀の領域に縮小され、旧ソ連諸国いわゆる「近い外国」に 2500万人以上のロシア系ディアスポラが残留したことで、ロシア国家の国境とロシア民族の境界線との間に乖離が生まれたことである。その結果、新生ロシアは、冷戦後の欧州国際秩序と現存国境の双方に対して不満を抱く不飽和国家となり、潜在的な修正主義国家となったのである。

しかし、エリツィン政権は現存国境を受け入れ、同領域内での国家建設と穏健なディアスポラ政策を履行した。同政権は当初、民主化と急進的経済改革を介した欧米国際社会への参画を、国家の最優先目標に据えていたからである。ところが、経済改革に行き詰まり、1992 年半ばから1993 年に掛けて民族派による激しい親欧米外交批判に晒されると、同政権は親欧米外交からユーラシア外交へと軸を移し始めた。また、1994 年 12 月の CSCE ブダペスト・サミットにおいて、エリツィン大統領は NATO 拡大路線を痛烈に批判するとともに、CSCE の集団安全保障機構への転換を主張したのであった。このような外交路線の転換はディアスポラ政策にも反映され、同政権は二重国籍の付与と「外国の同胞」概念に即して、ディアスポラとの関係強化に乗り出した。ロシアの政治エリートは、人権や同胞の権利の保護を、「近い外国」におけるロシアの国益を防御するための道具と見なすようになったのである。

それ故、エリツィン政権は、「凍結された紛争」と称されるトランスニストリア(沿ドニエストル)、アブハジア、南オセチア、ナゴルノ・カラバフ問題に関して二元外交を展開した。ロシア政府は、欧米諸国との協調路線を維持するために、公式にはモルドヴァ、ジョージア、アゼルバイジャンの領土保全を国際社会と共に支持したが、非公式には、国内の民族主義派の批判をかわすために、これら分離主義勢力を支援したのである。また、チェチェンをはじめ国内に深刻な分離主義問題を抱えていたエリツィン政権は、クリミアの分離独立運動への支援を控えた。同政権はウクライナのクチマ政権と、ロシア艦隊のセヴァストーポリ駐留と引き換えに、ウクライナの現存国境内におけるクリミア自治で合意したのである。このようなロシアの現実主義外交は、エリツィン政権が、政治的支持基盤をコーズィレフ外相に象徴される親欧米派から、プリマコフに代表される現実主義派に転換したことによる。

プーチン大統領も就任当初親欧米外交を展開した。彼は 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ事件以前から、既にバルト諸国の NATO 加盟承認やロシア国家の NATO 加盟の可能性にさえ言及していた。それ故、2001 年春のスロヴェニアにおける米露首脳会談において、ブッシュ大統領はプーチン大統領を信頼できる男と称賛し、ブッシュ=プーチン蜜月時代の幕開けとなったのである。また、同時多発テロ以降、プーチン政権は中央アジア諸国における米軍基地の開設に同意し、欧米諸国と協力して対テロ戦争を進めていく姿勢を示したのであった。

(ロ) プーチンの外交転換

ところが、2003 年~2004 年の色革命と EU/NATO 拡大を目の当たりにして、プーチン政権は同路線の根本的見直しに入った。色革命と EU/NATO 拡大が、二つの重大な脅威をロシアにもたらすと憂慮されたからである。一つは地政学的な脅威で、ロシアは前述のように冷戦後の欧州国際秩序から排除されたことに加え、EU/NATO 拡大によって自国の伝統的な勢力圏さえ喪失する危険性に直面し、世界大国としての地位の獲得という国家目標を達成できなくなる可能性が生じたのである。もう一つはプーチン体制への脅威で、EU/NATO 拡大が民主主義や法の支配など価値の拡大であることから、ウクライナなど「近い外国」で民主化が進めば、やがてそれがロシア社会を刺激して、ロシア国内で権威主義体制批判が起こる可能性が高まるからであった。

このようにして、プーチン政権は 2005 年以降外交安全保障政策の根本的見直しに取り掛かり、それが 2007 年 2 月のかの有名なミュンヘンにおけるプーチン演説となって結実するのである。同演説において、プーチン大統領は冷戦時代を彷彿させる痛烈な欧米批判を行ったが、同演説は単なる言葉上の脅しに留まらないで、6 月の「ロシア世界基金」の創設、7 月の欧州通常兵力削減条約(CFE)の一方的停止宣言、12 月の同条約の停止など、外交政策の転換をもたらしたのである。そして、2008 年 4 月の NATO ブカレスト・サミットが、ウクライナとジョージアの将来の NATO 加盟の可能性について宣言すると、プーチン大統領はすかさず大統領令を発して、アブハジアおよび南オセチアとの外交関係の樹立を指示し、冷戦後のロシアの基本政策であったジョージアの領土保全政策を公式に放棄したのであった。

その後、アブハジアにおけるロシア軍の増派や、ロシアとアブハジアを結ぶ鉄道の整備に着手するなどロシアの軍事的圧力が高まるなか、サーカシュヴィリ政権が南オセチアに対する軍事攻撃に踏み切ると、ロシア政府はロシア系同胞の保護を名目に対ジョージア戦争を開始し、アブハジアと南オセチアの独立を承認した。これら一連の行為を概念化し正当化したのが、前述のメドヴェージェフ・ドクトリンである。ロシア政府は、同ドクトリンを介して、旧ソ連地域におけるロシアの特殊な権益や勢力圏を主張するとともに、外国に住むロシア系同胞の保護のためには軍事力の行使も辞さない姿勢を明瞭にしたのであった。ここにおいて、ロシアの強硬な外交安全保障政策とディアスポラ政策が一体化し、後者は前者の戦略を実現するための具体的な手段ないし戦術として位置づけられたのである。

そして、ロシア政府は 2010 年に大欧州戦略構想を打ち出した。ユーラシア連合と欧州連合 (EU)が共存しながら漸次法律や基準を一体化させていき、究極的にはアメリカや中国に対抗で きる大欧州を建設しようというのである。その第一段階として、ロシア、ベラルーシ、カザフスタンからなる関税同盟が 2010 年 1 月に発効した。CIS 自由貿易協定が存在するにもかかわらず、ロシアがこの時期に敢えて関税同盟の創設に固執した目的は、2009 年 5 月に始動した EU 東方パートナーシップ、とりわけ「深淵かつ包括的な自由貿易圏(DCFTA)」に代わるもう一つの選択肢を用意することで、旧ソ連諸国の EU 接近に歯止めを掛けることにあった。CIS 自由貿易協定は単なる自由経済圏の創設を目的としているため、DCFTA と両立しうる。ところが、関税同

盟は第三国に対する共通関税や EU と異なる基準を設けているため、DCFTA とは両立しえない。このようにして、ロシアは敢えて DCFTA と両立しない、排他的な関係にある関税同盟を創設することで、「近い外国」に EU とユーラシア連合の二者択一を迫り、最終的に前者を放棄させようとしたのである。実際、ヤヌコーヴィッチ大統領が 2012 年に「3+1」案を唱えて DCFTA と関税同盟双方への加盟案を提唱すると、プーチン大統領は、関税同盟に加盟するかしないか二つに一つの選択肢しかないと述べ、同案を突っぱねたのであった。そして、このロシア政府の思惑通り、ヤヌコーヴィッチ政権は 2013 年 11 月末の EaP ヴィルニュス・サミット直前に、EU との連合協定署名を見送る決定をしたのである。プーチン政権の目的は達成されたかに見えた。

(ハ) クリミア併合

ところが、ヤヌコーヴィッチ政権が連合協定の署名見送りを決定するやいなや、その決定に激怒した人々がマイダン広場で反政府集会を開始し、それが2014年2月のユーロ・マイダン革命となってウクライナに親欧米政権が誕生すると、プーチン政権は軍事力とマスメディアを動員してクリミア併合を断行したのである。それは、上述した如く、プーチン政権が二つの危機に直面したからである。一つはユーロ・マイダン革命がモスクワに飛び火する危険性であり、もう一つはウクライナ新政府による連合協定署名と、それに続くであろうウクライナのEU/NATOへの接近である。前者の危機は、クリミアのロシアへの編入によってロシア民族主義が高揚し、プーチン大統領の支持率が急上昇したことで回避された。

しかし、クリミアのロシア連邦への編入は軍事力を用いたロシアの失地回復であり、ディアス ポラ政策の根本的転換を意味した。それまでは「凍結された紛争」への二元外交ないしアブハジ アおよび南オセチアの独立承認にとどまっており、失地回復はロシア連邦誕生後初めてのこと である。ロシアの政治学者ゼヴェレフによれば、プーチン政権がこれまでの現実主義勢力に民族 主義派を支持基盤に加えた結果であると言う。1997 年から 1999 年に掛け、ロシア=ウクライナ 友好協力パートナーシップ条約の批准をめぐって、ロシア政界で激しい論争が繰り広げられた。 この時、クリミアのウクライナへの帰属を認めることになるとの理由で、民族主義者と新帝国主 義者の一部が批准に反対した。しかし、クリミアのロシアへの帰属よりウクライナとの友好関係 が一層重要であるとの判断が働いて、リベラル派、現実主義派、大半の新帝国主義派が批准に賛 成して、論争に決着がついた。ところが、2014年2月から3月に掛け、現実主義的国家主義者 と新帝国主義者、さらにはエスニック民族主義者が、ウクライナは危機的混乱状態にあり、クリ ミア併合は容易に達成できるとして併合に賛成したため、プーチン政権はクリミア併合を断行 したのである。その際、クリミア併合を正当化するイデオロギーが、人工的に分断を余儀なくさ れたロシア世界の再統一論であり、ロシア固有の土地であるクリミアの回復は自然な行為であ り、ロシア世界の統一者としての役割をロシア国家は演ずるべきであるとする主張であった。そ して、クリミア併合によって悪化するであろう欧米諸国との関係は、ロシア固有の文明観に則っ て、最早問題視されることはなかった。このようにして、外国の同胞、分断された民族、ロシア 世界、ロシア固有の文明観といった民族アイデンティティーと、これらを推進する政治勢力、さ らにはロシアの外交・安全保障上の利益とプーチン体制の利益が一体となって、ロシアの政治エ

リートはクリミア併合に向かったのである。

(二) ドンバスをめぐる5つのシナリオ

しかし、クリミアのロシア連邦への編入は、プーチン政権のもう一つの地政学的目的である、ウクライナの EU や NATO への接近を阻止するものではなかった。むしろ、クリミア在住の親ロシア系の票が減ることによって、大統領選挙や議会選挙における親欧米派の台頭が助長されることになる。そこで、ウクライナをロシア勢力圏に留めるという地政学的目的を達成するために4月7日に打ち出されたのが、ウクライナ東部におけるドンバス人民共和国の樹立宣言であった。同共和国の樹立によって、ロシアはウクライナの EU/NATO 加盟を阻止するための、あるいはそれに備えるための三つの選択肢を持つことができた。ウクライナ分割、クリミア回廊の構築、コザック・メモランダム構想に則ったウクライナの連邦化である。第一の選択肢は、ウクライナの東部から南部へと至るノヴォロシアと、オデッサからトランスニストリアへと至る地域をロシア連邦に併合する戦略である。この戦略が実現すれば、将来ウクライナが EU/NATO に加盟した場合でも、ロシアが被る損害は最小限に悔い留めることができる。実際、プーチン大統領は、2008 年春のブッシュ大統領との会談において、ウクライナが人工的に創られた国家であることを強調して、同国が NATO に加盟すればウクライナ分割に踏み切るであろうと述べたと言われる。ところが、ハルコフとオデッサの住民がロシア連邦への統合に賛成しなかったため、同構想は実現できなかった。

第二の選択肢は、ロシア連邦とクリミアを結ぶ回廊をウクライナの東南部に構築する戦略であるが、これに必要な戦略的要衝を占拠できなかったため、同構想も頓挫した。そこで、ロシアは第三の選択肢の実現を目指して8月攻勢をかけ、ミンスク合意を成立させるのである。同合意に反映されたロシア側の主張は、ロシア大統領府長官であったドミトリ・コザック氏が、2013年11月に公表したトランスニストリア紛争解決案に則ったもので、同構想はミンスク2においてさらに具体化された。すなわち、ロシアは、同合意を介してウクライナを連邦化し、東部に外交・安全保障面での拒否権を含む大幅な権限を保有する二つの共和国(ドネツクとルガンスク)を構築して、同共和国を介してウクライナのEU/NATO加盟阻止をはかろうとしたのである。

これに対し、ウクライナは第四の選択肢を実現しようとする。ミンスク2が定める東部の「特別な地位」を地方自治に限定し、連邦制ではなく単一国家を維持することで、ロシアの内政干渉を排除し、EU/NATO 加盟への扉を開いておこうとするのである。しかし、第三と第四の中間には第五の選択肢がある。それは、ドネツクとルガンスクがトランスニストリアのように未承認国家となる選択肢である。ロシアとウクライナが第三と第四のモデルをめぐって争っている現状に鑑みれば、第五モデルに収斂していく可能性が高い。まず、東部の分離主義勢力が第五の選択肢を歓迎することは間違いない。また、キエフの政治権力が東部の未承認国家領域に及ばなくなることは否めないが、同時に、キエフの政策決定に対するロシアの直接的な干渉が難しくなるため、同選択肢はウクライナ政府にとって最善策とは言えないまでも、最悪の選択肢ではない。他方、東部が未承認国家化すれば、同共和国を介したロシアによるキエフへの干渉は難しくなるが、未承認国家を介してウクライナの政情不安を煽り、同国のEUやNATOへの接近を阻むこ

とは可能となるため、ロシアにとっても悪い選択肢ではない。実際、10月と11月に行われたノルマンディー・フォーマットによる会談において、ミンスク合意によって2015年末までに履行されることが決まっていたドネツクとルガンスクの地方選挙は、翌年に持ち越された。ロシアは、第三の選択肢の実現を急ぐのではなく、むしろトランスニストリア・モデルに沿った「紛争の凍結」ないし長期化をはかることで、ウクライナの政情不安に拍車をかける戦略に転換したのである。

(ホ) ドンバス紛争とロシアのシリア空爆

もう一点注目されるのは、上述したロシアの対ウクライナ戦略の変更が、シリア空爆の開始と時を同じくして行われたことである。ロシアは 2015 年 9 月にウクライナ東部から重装備を撤去させる一方で、他方では、黒海艦隊がボスフォラス海峡から東シナ海を経てシリアのタルトゥス港へ軍事物資を輸送して爆撃準備にあたった。そして、ニューヨークの国連総会に出席したプーチン大統領は、9 月 28 日にオバマ大統領とシリア問題について協議し、その直後の 30 日にシリア空爆に踏み切り、10 月 2 日の 4 カ国パリ首脳会談において、前述したミンスク合意の履行延期が取り決められたのである。

このようなことから、欧米とロシアがシリアとウクライナで取り引きをしたのではないかとの憶測が流れたが、プーチン大統領のシリア空爆の目的は、言うまでもなくアサド政権の温存を図ることでロシアの中東におけるプレゼンスを増大させることにあるが、もう一つの意図は、ロシアは地域大国であると言って憚らないオバマ政権を、ロシアとの協議に引きずり出すことにあったと思われる。欧米諸国が手をこまねいていたシリア問題の解決にロシアが乗り出せば、欧米諸大国は事態を放置しておくわけにはいかなくなる。一つには、ロシアが、欧米が政権打倒を目指すアサド政権への支持を掲げるとともに、イスラム国家勢力のみならず、欧米が支援する反体制勢力に対しても空爆を開始したからである。また一つには、シリアにおける軍事力の増大に加え、イランおよびイラクから協力を取り付けるなど、ロシアが中東における影響力の増大をはかっていたからでもある。ロシアのクルーズ・ミサイルは、カスピ海からイランとイラクの領空を通過してシリアに到達したのであり、ここにおいてロシア、イラン、イラク、シリア政府の協力関係が歴然としたのである。

このように、ロシアのウクライナとシリアに対する政策は、米国のリバランス政策によって生じた「力の真空」を埋めるという点では共通しているが、両者の間には根本的な違いがある。それは、ウクライナの制覇がロシアのユーラシア地域大国への道を開くものであるのに対し、シリアにおけるプレゼンスの高揚は、ロシアの世界大国への道を開く点にある。それ故、ロシアを地域大国呼ばわりするオバマ政権でさえ、ロシアとの協議に踏み切らざるを得なくなり、10月30日にシリア平和会議がウィーンにて開催される運びとなったのである。

(3) 欧米国際社会の対応

(イ)国際社会のウクライナ危機への対応策 ウクライナ危機に関して、欧米国際社会は以下のように対応した。 第一に、国際連合、EU、NATO、OSCE など国際機構および G7 が、ロシアのクリミア併合を国際法違反であると非難した。

第二に、EU、NATO、OSCE など国際機構および G7 が、ロシアとの首脳会談を控えるなど ロシアの外交的孤立をはかった。しかし、ロシア=ジョージア戦争とは異なり、NATO は NATO = ロシア理事会を介した「対話の窓」を閉じることはなく、ロシア軍部と時折軍事関連の情報交換を行った。

第三に、ジョージア戦争とは対照的に、国連や OSCE が様々な使節を送ってウクライナ情勢を監視し続け、ロシアが流す情報の真偽を判断するために必要な現地情報を提供し続けた。

第四に、G7、米国、EU が対露制裁に踏み切った。しかし、欧州は当初制裁の対象をロシアの政治経済エリートの渡航禁止と資産凍結にとどめたが、アメリカはそれらに加えロシア銀行との取り引きを停止するなど、アメリカと欧州の間に温度差が見られた。また、ロシアのクリミア併合によりクリミア・タタール人問題を抱えることになったトルコ政府は、彼らから対露制裁に加わるよう圧力を受けた。クリミア・タタールの指導者であるジェミレフ氏はエルドガン大統領に対して、またトルコで暮らす 300 万人~400 万人のタタール系ディアスポラはトルコ政府に対し、各々対露制裁に加わるよう要請したのである。ところが、トルコ政府はクリミア・タタール人の人権を遵守すべきであると主張しつつも、制裁が自国経済に及ぼす損害の大きさを考慮して、対露制裁には加わらなかった。

しかしながら、第五に、7月半ばのマレーシア航空機撃墜事件を切っ掛けに、EU内部で対露強硬論が高まり、EUは7月末に石油・ガス企業関連会社や国防関連会社への制裁を加えるなど、制裁レベルを第三ステージに引き上げた。そして、9月のミンスク合意成立後も対露制裁の解除へとは向かわず、ドイツのイニシアティヴの下で、EUはミンスク合意の完全なる履行を対露制裁の解除条件と定め、それ以降対露制裁が半年ごとに延長されてきた。

第六に、アメリカのオバマ政権は2014年6月に欧州再保障イニシアティヴ(ERI)を宣言し、中・東欧の防衛力強化に向けた軍事予算の増額と、同地域への米軍駐留と軍事演習などを決定した。ERI 予算は2015年に10億ドル弱だったが、2017年には34億ドルに増額された。

第七に、NATO は、ロシア軍の動向に関する衛星写真の公開、バルト諸国の空軍パトロールの強化、ポーランドやルーマニアへの AWACS の派遣、黒海への NATO 諸国艦隊の派遣と軍事演習、ウクライナ領内における NATO 軍の軍事演習などを通じて、対露抑止力の強化を図った。そして、2014 年 9 月のウェールズ・サミットにおいて、NATO は冷戦後続いた危機管理と協力的安全保障重視策を転換して集団防衛重視策に転じ、軍事力の前方展開に着手した(詳細は後述)。また、各国の防衛費を GNP の 2%まで引き上げる決定を下した。

第八に、国際社会はウクライナに対し、外交、経済、軍事面での支援を施した。とりわけ、EUは3月21日にウクライナと連合協定の政治関連文書に署名して政治的に同国を支援するとともに、6月27日には連合協定に調印して、ウクライナとの包括的な自由貿易と同国の経済構造改革支援に踏み切る姿勢を示した。また、NATOは信用基金を創設してウクライナの軍事セクターの近代化支援を開始した。アメリカではウクライナに殺傷能力の高い武器をウクライナに供与

するか否かをめぐって議論が沸き起こったが、ドイツのメルケル政権が断固反対したこともあって、オバマ政権は同種の武器のウクライナへの供与を控えた。しかし、リトアニアなどは、NATOがウクライナへの武器供与を禁じていないとして、ウクライナに武器を供与してきた。

さらに、NATO は、ジョージアやモルドヴァの防衛力強化支援策にも乗り出した。2008年4月のNATO ブカレスト・サミットおよび同年12月のNATO 外相会議において、ジョージアへのMAP 供与に反対したのはドイツであったが、そのドイツがジョージアへの支援パッケージを提案したのである。

第九に、EU は DCFTA とガス問題に関してウクライナとロシアの間で調停役を務めた。 第十に、国際社会はウクライナ和平交渉に尽力した。

以上から、ウクライナ危機に際し、冷戦後に構築された重層的な安全保障体制下において、国際機構が各々の任務をこなす分業体制がそれなりに機能したと言える。しかし、ボスニア、コソヴォ、リビアのケースでは、NATOが人道的介入による積極的な平和構築作戦を展開したが、ウクライナ危機においては、核保有国ロシアが相手だけに、軍事介入の可能性は明確に否定された。また、ウクライナへの武器供与はなされず、NATOウェールズ・サミットではジョージアへのMAP資格の供与を控えるなど、ロシアへの配慮が示された。さらに、同サミットでは核戦略の見直しも行われなかったし、1997年のNATO=ロシア基本文書の趣旨が守られるなど、冷戦時代への後戻りを回避する姿勢が示された。すなわち、ロシアに対しては、軍事的選択肢の代わりに、経済制裁、軍事的抑止力の強化、交渉を介した和平への道が模索されたのである。

(ロ) ドンバス和平交渉

さらに、欧米国際社会は、武装集団がウクライナ東部で 4月6日に戦闘を開始したことを受け、和平合意に向け数々の国際会議を組織した。最初にイニシアティヴを執ったのはアメリカと EU で、4月17日にウクライナとロシアを交えた四か国協議がジュネーヴで行われ、即時停戦と武装解除など 6 項目が取り決められた。ところが、停戦合意が守られずに戦闘が続くと、OSCE 議長国のスイスが、5月12日にジュネーヴ協定履行のためのロードマップを公表した。ロードマップでは、OSCE、ロシア、ウクライナからなるトロイカ・コンタクトグループの創設と、ウクライナ国内の円卓会議の開催が提案された。また、6月6日には、ドイツ、フランス、ロシア、ウクライナからなるノルマンディー交渉枠組みが創設され、これ以降ドンバス和平交渉は、コンタクト・グループ枠組みとノルマンディー交渉枠組み双方において行われていくことになる。

OSCE 主導の下で行われた円卓会議は6月中頃までに3回組織され、他方コンタクト・グループ会議は、第一回目が6月8日キエフにて大使級レベルで行われ、第二回会議は、6月20日のポロシェンコ和平案を受けて、6月23日にドネツクで開催された3。ドネツクにおけるコンタクト・グループ会議には、OSCE、ウクライナ、ロシア、東部の代表者2名、親露派のウクライナ人政治家2名が参加した。しかし、ポロシェンコ大統領は武装集団との交渉には決して応じない

13

³ ポロシェンコ和平案は、即時停戦、武装解除、武装勢力のウクライナからの出国、ロシアとの国境の管理、連邦制で はなく地方分権制度の導入を骨子としていた。

と述べており、ウクライナ大統領府のホームページにコンタクト・グループしか掲載されておらず、武将集団への言及はなかった。このようなウクライナ政府の意思に反した武装集団のドネツク交渉への参加が、ロシア一国の主張によって実現したとは考えにくく、ドイツがロシアの意を汲んでウクライナを説得したためではないかと推量される。このことは、ポロシェンコ大統領が7月1日に停戦を打ち切り、ウクライナ軍が東部地域で軍事攻撃を再開するや、シュタインマイヤー・ドイツ外相の提唱により、翌日ベルリンでノルマンディー枠組みの外相会議、すなわち、ドイツ、フランス、ロシア、ウクライナからなる4ヶ国外相会議が開かれ、即時停戦と7月5日までのコンタクト・グループ協議の開催が決定されたことからも確認できる。

ウクライナ危機を介して、アメリカでも EU でもなく、まさにドイツの主導権と独露協調の構図が鮮明になったが、問題は、この時期における即時停戦が、武装集団による東部支配の固定化、すなわち東部のトランスニストリア化ないし「未承認国家」化に繋がりかねないことであった4。ドネツク円卓会議は、トランスニストリア問題解決のための「5+2」協議枠組みや、ジョージア紛争解決のためのジュネーヴ協議枠組みに相似しており5、OSCE、ロシア、その他の調停国、紛争当事国、国内の紛争地域の代表者で構成されている。このような協議枠組みにおいては、紛争当事国(ウクライナ)と武装兵力代表がロシアと OSCE の調停の下で交渉を行うため、アメリカや EU の不在の中でロシアの意志が強く反映されることとなる。その結果、ウクライナ東部にトランスニストリアに匹敵する未承認国家が創設されるか、あるいは、コザック・メモランダムに則って、重要な外交課題に関する拒否権を含む、大きな権限を持つ共和国が創設され、ひいてはウクライナに連邦制が導入されて、ウクライナの EU や NATO への接近に歯止めが掛けられることになるのである。

(ハ) ミンスク和平合意

このような事態に陥ることを憂慮したポロシェンコ大統領は、7月1日以降軍事攻勢を強め、武装勢力をドネツクとルガンスクの一部地域へ追い詰めていった。これに対し、ロシアは8月半ば以降反撃を開始し、軍用トラックおよそ280台に及ぶ人道支援に加え、戦車や重装備、さらには正規軍までもウクライナ東部に投入して攻勢を強めた。そして、NATOウェールズ・サミット前日の7月3日にプーチン大統領がポロシェンコ大統領に直接電話を掛けて和平案を提示し、7月5日のミンスク和平合意に至るのである。

ロシアとウクライナがミンスク和平で合意したのは、OSCE の調停能力とは無関係な数々の要因が働いたためである。プーチン大統領が和平イニシアティヴを執ったのは、EU が対露制裁を第三段階に引き上げたことや、NATO ウェールズ・サミットが集団防衛の強化を謳うなどロシアに圧力を掛け続けたことに加え、ウクライナが議会選挙の 10 月実施を決定したためと推量される。親欧米派がウクライナ議会で過半数を占める前に、ロシアはドネツク紛争の解決に向け筋道をつけておく必要性に迫られたからである。また、ロシア軍の犠牲者が相当数にのぼり、ウ

⁴ OSCE、ロシア、ウクライナ、モルドヴァ共和国、トランスニストリア代表に加え、1995 年 9 月からオブザーバーー としてアメリカと EU が参加している。

⁵ 国連、EU、OSCE、アメリカ、ロシア、ジョージア、アブハジアおよび南オセチアの代表からなる。

クライナにおける戦闘の実態を国内で隠し通すことが難しくなったこと、さらにはおよそ 90% の国民が賛成したクリミア併合とは対照的に、ウクライナ東部の戦闘には僅か 16%の支持率しか得られないという国内事情も、プーチン大統領の決断に少なからぬ影響を及ぼしたものと思われる。

他方、ポロシェンコ大統領が和平案を受諾したのは、ロシア軍の反撃による戦況の著しい悪化、2000 名を超えるウクライナ人被害者、経済状況の甚だしい悪化に加え、米独や NATO がウクライナへの武器供与を拒んだため、戦闘の継続が困難になったからである。ポロシェンコ大統領は、「欧米諸国も和平を望んでいる」と語り、停戦に向けた欧米諸国による圧力の存在を率直に認めた。また、ウクライナの停戦合意は、10 月 28 日に議会選挙を実施して国家体制を立て直し、経済復興と改革に専念することを最優先した結果と見ることもできる。しかし、その後も武力衝突が頻発したため、2015 年の 2 月 12 日にノルマンディー枠組みによる 4 者首脳会談が開催され、いわゆるミンスク協定 2 が採択されたが、紛争は今日に至るまで断続的に継続されてきた。

(ニ) OSCE、EU、ドイツの役割

このような諸要因がミンスク和平合意を生み出したのであるが、OSCE が積極的な役割を演じたわけではないとはいえ、その存在意義を過小評価することは誤りであろう。EU は東方パートナーシップやガス・パイプラインをめぐってロシアと対立を深めており、アメリカもミサイル防衛その他でロシアと対峙してきた。したがって、和平交渉の調停者としてはどちらも不向きであり、ここに政治色の薄い OSCE の調停者としての特別な存在価値があったのである。

OSCE がウクライナ東部の和平に関して調停役を演じたとすれば、EU は DCFTA とガス交渉でウクライナとロシアの調停役を務め、経済紛争の緩和に貢献した。2013 年 11 月末にヴィルニュスで開催された「東方パートナーシップ市民社会会議」における筆者の質問に対し、拡大担当欧州委員会委員長のシュテファン・フューレは、DCFTA に関する問題は EU とウクライナの問題であるとして、ロシアを交えた三者協議を受け入れない方針を明らかにした。ところが、2014 年夏以降 EU はロシアおよびウクライナとの三者交渉に応じ、その結果、DCFTA の履行を2015 年 12 月 31 日まで延期すること、およびウクライナと CIS 諸国との自由貿易を継続することで合意が得られた。DCFTA の履行延期によって、ロシアはウクライナの EU 接近に歯止めをかけることに成功したとの評価がある一方で、他方では、シュテファン・フューレは、DCFTA の履行延期はウクライナの要請に基づくもので、EU が従来通りウクライナに貿易面で優遇策をとっていくことを強調した。いずれにせよ、この妥協案は DCFTA と関税同盟の対立を1年先に延ばしただけのことで、両者をめぐる協議と対立はその後も続いた。

ドンバス紛争の和平交渉でイニシアティヴをとったのはドイツであった。2015 年春のケリー国務長官の訪露後、米露外務次官によるニュランド=カラーシン協議枠組みができたが、同枠組みはニュランドの強い思い入れによって作られたもので、ノルマンディー交渉枠組みの補助的な役割しかもたず、アメリカはウクライナ問題の解決をドイツに任せていたと言われる。したがって、ドンバス紛争の解決に関しては、ドイツの政策方針が大きく影響することになるが、この点で注目すべきはドイツの対露政策が2014年夏を境に大きく変化したことである。シュタイ

ンマイヤー外相の7月初めの四ヵ国外相会談の呼びかけについては前述したが、7月17日のマレーシア航空機撃墜事件後、ドイツは EU の対露制裁を第三段階へ引き上げる方針を打ち出した。そして、メルケル首相が10月20日のブラティスラヴァ演説において、対露制裁解除はミンスク和平合意の成立だけでは不十分で、同合意が実現された後に行われるべきであると述べ、EU は対露制裁継続を決定したのである。これは、メルケル政権のプーチン政権に対する認識の著しい変化を示すものであった。

7月2日のシュタインマイヤー外相による4カ国ベルリン外相会議開催、9月5日のNATOウェールズ・サミット宣言に見られるドイツ主導下の10か国グループの創設、メルケル首相の上記発言を比べると、ドイツはウクライナ危機と対露外交をめぐって、首相府、外務省、国防省の間で亀裂が生じていたのではなかろうかとの印象を持つ。1990年2月に、コール首相、ゲンシャー外相、シュトルテンベルク国防相が、ドイツ統一後のNATOの旧東独領への拡大をめぐって激しく対立していたことを想起させる。当時、コール首相が統一ドイツの中立の可能性にまで言及したため、ブッシュ大統領とスコークロフト大統領補佐官がコール首相をワシントンに呼び、ドイツ統一を支持する条件として、統一ドイツのNATO加盟を再確認したといういきさつがある。2014年も1990年と同じように、当初の政策上の相違は解消され、シュタインマイヤー外相の対露姿勢がメルケル首相の立場に近づいて、ドイツは2014年秋までに厳しい対露政策に転換したのである。

(ホ) EU と NATO の新たな動向

EU は、前述したように、ロシアの要請に応じて、ロシアおよびウクライナと DCFTA に関する三者会議を開始したが、結局妥協点を見出すことはできず、ウクライナとの DCFTA 協定は2016年1月1日に発効した⁶。これに伴い、ロシアは、ウクライナとの CIS 自由貿易協定を破棄するとともに、EU 諸国やアメリカを対象に実施してきた農産物禁輸措置をウクライナに対しても適用し始めた。また、ガス交渉もはかどらず、ウクライナはロシアからのガス輸入を停止し、より安価なガスをスロヴァキアなど EU 諸国から購入し始めた。

その後の注目すべき EU の政策として、2016 年 3 月の外相理事会が採択した対露政策五原則を指摘できる。それらは、(a)ミンスク合意の完全なる履行を対露制裁解除の条件とすること、(b)東方パートナーシップの対象国および中央アジア諸国との近隣諸国関係の継続、(c) EU のエネルギー安全保障、ハイブリッド脅威への対応、戦略的コミュニケーションの強化、(d)外交や地球的課題に関してのロシアとの選択的協力、(e)人的交流の促進である。

EU は、第一の原則により、ロシアとの首脳会議、外相会議、その他頻繁に行われていた定期会議すべてを停止するとともに、三種類の対露制裁を継続してきた。一つは、152人に対する EU 諸国内への旅行禁止と 37 企業に対する資産凍結であるが、2016 年 11 月のロシア下院選挙でクリミアから選出された 6人の議員が新たにリストに加えられた(2017 年 3 月 15 日まで実施し、さらに延長決定)。もう一つは、クリミアおよびセヴァストーポリに対する制裁で、ロシア・パ

⁶ DCFTA の実施が署名から 1 年以上先に延期されたのは、ロシアからの苦情に応えるためと、ウクライナへの即時適 応が難しかったことに起因する。

スポート所持者の EU への渡航が禁止され、クリミアへの投資も禁止された (2017 年 6 月 23 日まで実施)。これは、EU がクリミアのロシアへの併合を承認していないことに由来する。他の一つは、ロシアに対する経済制裁で、ここには財政部門や武器禁輸も含まれ、対露制裁の柱となっている (2017 年 7 月 21 日まで実施)。

EU は、第二の原則に則って、ユーラシア連合に加盟したカザフスタンやアルメニアとパートナーシップ協力協定(PCA)交渉を進め、前者と PCA に署名した。EU はかねてより、ロシアと共通の近隣諸国との関係はゼロサムゲームではないと主張してきたが、これを証明する形となった。そもそも 2010 年 1 月にベラルーシおよびカザフスタンと関税同盟を発効させ、ウクライナやモルドヴァに DCFTA か関税同盟かどちらかを選択するよう迫ったのは、前述したように、プーチン首相(当時)である。

EU は、第三の原則に則って、ロシアがエネルギーを政治的道具として用いてきたことに鑑み、エネルギー面での自立化をはかるとともに、NATO と協力して、ハイブリッド戦争やサイバー攻撃に備え始めた。また、ロシアによる反欧米、反 EU 宣伝への対応を強化し始めた。

EU は、第四の原則により、シリア、ウクライナ、イラン、北朝鮮、リビア、中東和平プロセス、アフガニスタン、反テロリズム、環境問題などの分野において、ロシアとの選択的協議を進めた。

EU は、第五の原則により、ロシア政府と国民とを区別し、人権、選挙監視などを行う市民団体におよそ 400 万ユーロの財政支援を施してきた。しかし、ロシア政府が「外国のエージェント法」を採択するなどして、ロシアの市民団体が海外からの財政支援を受け取りにくくしたため、直接資金を供与するのではなく、欧州評議会を介したり、プロジェクトへの支援を通じたりして支援を継続してきた7。

他方、NATO はウェールズ・サミットにおいて、冷戦後初めて集団防衛に力点を置き、NATO 即応行動計画の下で、北東部では高度前方展開、南東部では個別対応前方展開を行う決定をした。前方展開の部隊として、バルト海から黒海に至る8カ国に、各々NATO 軍統合部隊(NFIU)が置かれることになった。また、この現地駐留部隊に加え、外部からの応援部隊として50000人規模の即応部隊(NRF)が創設されたうえ、要請後短時間で駆けつけられる5000人規模の高度即応合同任務部隊(VJTF)が編成されて、各国の軍隊とともに戦闘に参加する態勢が整備されることになった。加えて、VJTFが即座に戦闘を開始できるよう、事前に軍事関連インフラが各国に配備されることも決定された。そして、ポーランドに北東多国籍師団司令部が、ルーマニアに南東多国籍師団司令部が置かれ、前者はバルト三国、ポーランド、ハンガリー、スロヴァキアの軍事作戦を、後者はルーマニアとブルガリアの軍事作戦を統括することとなった。前者はNATOのブルンソン司令部、後者はナポリ司令部の傘下に置かれた。

しかしながら NATO は、ロシアとの対立が制御不可能な事態に至らないよう、1997 年の NATO=ロシア基本文書を遵守している点を強調した。同基本文書は、NATO が新加盟国に「実質的な戦闘兵力」を常駐させないことを謳っているが、これは NATO が一方的に宣言したもの

⁷ 欧州対外行動庁 (EEAS) でのインタヴュー、2017年3月2日。

で法的拘束力がなく、安全保障環境が変化しロシアの脅威が増した場合には、NATO がバルト や中・東欧新加盟国に兵力を常駐させる可能性を残していた。それにもかかわらず、NATO は、 対露関係を慮って基本文書の遵守にこだわったのである。

その後およそ2年後に開催されたNATOワルシャワ・サミットでも、NATOはこの基本文書 を遵守していることを強調するとともに、政治的対話の窓は開かれているとした。しかしながら、 他方では、ロシアが政策を変更しない限り通常の業務には戻れないとして、ロシアに対する抑止 力と防衛力を一層強化した。上記ウェールズ・サミットで創設された抑止システムに加え、英、 加、独、米を核とする 4000 名規模の多国籍部隊(Battle Group)が編成され、バルト三カ国と ポーランドに実質的に常駐する態勢が整備されるとともに、ルーマニアのクライヨーヴァに同 国主導の多国籍師団を創設することが決まった。英国軍はエストニア、カナダ軍はラトヴィア、 ドイツ軍はリトアニア、米軍はポーランドに駐留し、ドイツは必要な限り駐留し続けるとリトア ニア政府に伝えたと言われる。2016 年 2 月の NATO 国防相会談に出席したリトアニア国防相 は、同会議の翌日に NATO 本部で行った筆者のインタヴューにおいて、上記 4 か国軍隊のバル トおよびポーランドへの駐留決定は、NATO がロシアに対して発する、前方展開戦略に関する 強力なメッセージであると語った。また、ワルシャワ・サミット最終文書は NATO 黒海艦隊に も言及したが、ブルガリアとトルコが具体的な編成に関するルーマニア提案に同意しなかった ため、その後の国防相会議に委ねられることとなった。そして、2017 年 2 月の国防相会議にお いて、モントルー条約の下で、NATO 加盟諸国による多国籍艦隊を黒海に駐留させるメカニズ ムの創設について合意が得られた。

さらに、NATO は 2015 年におよそ 300 にのぼる軍事訓練を行うとともに、EU と協力して、ハイブリッド戦争に対処していくことを決定した。また、ワルシャワ・サミットでは、NATO が核の同盟であることに冷戦後初めて言及し、ロシアに対する NATO の核抑止力の重要性を喚起した。加えて、NATO は連絡事務所をジョージアに開設するとともに、合同訓練査定センターによる第二回目の NATO=ジョージア合同軍事演習を 2016 年 11 月に行うなど、ウクライナのみならずジョージアやモルドヴァとの軍事協力を進めた。モルドヴァにも NATO 連絡事務所が開設される予定である。

以上から明らかになったことは、NATO は NATO=ロシア基本文書を遵守する姿勢を示しながらも、実質的には、カリーニングラードからシリアへと至る地域におけるロシアの A2AD (接近阻止・領域拒否) 戦略に対抗するため、NATO 軍の前方展開を柱とする集団防衛体制の構築をはかるとともに、ウクライナ、ジョージア、モルドヴァなどロシアの「近い外国」と軍事協力を進めてきた。これに対し、21世紀に入って国力を回復し始めたロシアは、EU や NATO の東方拡大がもたらす、色革命を含む様々な脅威に対抗するため、軍事力の増強をはかるとともに動員体制を敷くなどして8、NATO に対する対抗姿勢を強めた。このようにして、欧米とロシアは

⁸ Andrew Monaghan, "Russian State Mobilization: Moving the Country on to a War Footing," https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-05-20-russian-state-mobilization-monaghan-2.pdf

新冷戦へと向かっていったのである。

(4) 中国の対応

中国のウクライナ危機に対する反応は、欧米とは大きく異なった。2013 年 12 月に訪中して大型プロジェクトをいくつも締結したヤヌコーヴィッチ政権が突如崩壊した衝撃は、ことのほか大きかったようである。中国指導部は即座には動こうとせず、しばらく傍観的な態度に終始し、新政権の性格や政策、さらには国際社会の動向の分析に努めた。しかし、ポロシェンコが正式に大統領に選出され、新政権が正当性を得ると、中国はウクライナとの関係改善に乗り出すとともに、同時に、ロシアとの関係強化および欧米国際社会との良好な関係の維持に努めた。

ウクライナ危機が、中国にとって二つの側面を兼ね備えていたからである。武力を用いたクリミアのロシア連邦への併合は、北京が台湾を統一する際の前例となり得るため、歓迎すべきものと映った。しかし、他方では、クリミアが住民投票でウクライナからの独立を決議したことは、台湾が住民投票を通じて独立国家宣言をする前例となりかねないため、中国にとっては許容しがたいものであった。さらに、中国はチベットや新疆ウイグルなどの分離主義運動を抱えているため、クリミアの独立を諸手を挙げて喜ぶことはできなかった。それ故、ロシア=ジョージア戦争直後にロシアが南オセチアとアブハジアの独立を承認した際、中国はロシアに同調しなかったのであり、クリミアに関しても同様であった。中国は、主権、領土保全、内政不干渉、紛争の平和的解決といった国際法原則の遵守を主張し、クリミアの独立を承認することはなかったのである。中国の国際政治学者によれば、それは、中国の国際的信用が失墜することを恐れたからであり、また中国が他国に侵略されたとき、あるいは武力干渉を受けたとき、国際法原則を盾に抗議できなくなるからでもあった。

このように、中国は、国際法原則の遵守の必要性に言及してロシアによるクリミア併合を支持しなかったが、同時に、ロシアをあからさまに批判することは避け、クリミアの住民投票を無効とする国連決議に際して中国は棄権した。また、ウクライナ東部の紛争に関しても、中国は明確な態度表明を控えた。つまり、ロシアを真正面から批判した欧米諸国とは対照的に、中国は、ウクライナ危機はロシアとウクライナの問題であり、同危機は両国で解決すべきであるとの立場を貫き、同問題への積極的な関与を控えたのである。

中国のこのような曖昧な態度にもかかわらず、欧米から制裁を受けて孤立したロシアは中国に急接近した。ある中国の専門家によれば、プーチン大統領は習近平主席が打ち上げた一帯一路政策を快く思っていなかったが、2014年2月のソチオリンピックにおける首脳会談において、プーチン大統領は初めて習主席に一帯一路とユーラシア経済連合との協力について申し出た。同専門家は、プーチン大統領が中国の支援を必要としたことから、彼が既にこの段階でクリミア併合を決意していたと分析している。

しかしながら、中露関係は一筋縄でいくような単純な関係ではない。両国の関係は、共通の利益、対立する利益、歴史的相互不信感など複雑な要因によって規定されている。まず、中露両国は、欧米の価値外交や人権外交による内政干渉、さらには色革命に対して批判的であり、共闘す

ることに関心がある。習主席とプーチン大統領が頻繁に会談を重ねることで、両国はいっそう強力な立場に立って欧米諸国と交渉に臨むことができるため、まさに戦略的な関係にあると言える。

実際、中国は、ロシアとの緊張を深める NATO との接触を絶つなどして、ロシアへの配慮を示した。NATO と中国は、NATO のコンタクト諸国との関係枠組みにおいて交流を図ってきた。中国の駐ブリュッセル EU 担当大使が 2002 年に NATO 事務総長と会談したのを皮切りに、中国は 2004 年に NATO 事務総長主任補佐官を自国に招待し、2009 年には NATO 副事務総長が中国を訪問した。また、シャングリア会議に参加した NATO 軍事委員会スタッフが、中国のカウンターパートと防衛問題について協議したり、アフガニスタンを訪れた NATO 高官が駐アフガニスタン中国大使と協議したり、中国軍の将校が NATO 軍事アカデミーのクラスに参加したりするなど、NATO と中国は協力関係を発展させてきた。ところが、ウクライナ危機が発生すると接触が途絶え、中国と NATO の間で関係回復の兆しが見られたのは 2016 年夏のことであった。NATO のスタッフによれば、今年(2017 年)3 月に予定される新中国 EU 担当大使の着任後に協議を再開する意向とのことである。

ロシアと中国はこのようにして協力関係を築いてきたが、両国は同盟関係を結ぶ意図は持ち合わせていない。中国は、欧米国際社会から制裁を受け、孤立したロシアと一線を画そうとしてきたし、ロシアは、人口および経済力で圧倒的に勝る中国の国力を憂慮している。また、中国国内には対露不信感が依然として根強く、中央アジアをめぐって激化したかもしれない中露対立が回避されたのは、ウクライナ危機が発生したからであると公言する中国専門家も少なくない。実際、中露が良好な関係にあるのは、経済関係が逆転し、中国経済がロシア経済を凌駕するようになったことに加え、欧米から制裁を受けて国際的に孤立したロシアが、中国に歩みよらざるを得えなくなったからである。

(5) 中央アジアの対応

中央アジア 5 カ国のウクライナ危機に対する対応は、欧米とともにロシアを批判するというよりも、中国と同じく、ウクライナ危機への言及を避け、ロシアおよびウクライナ双方と良好な関係を築こうとするものであった。具体的には、中央アジア五ヵ国は、第一に、ロシアによるクリミア併合を国際法に反する侵略であるとの表現を避け、第二に、ウクライナ東部における武力紛争の本質的性格についても明言せず、第三に、ミンスク協定の結果が自国に及ぼす影響をも不問として、単にミンスク協定の履行の必要性を表明するにとどめてきた。さらに、第四に、ウクライナで生じている紛争の平和的な解決を主張し続け、第五に、以上のような慎重な態度を介して、ロシアを刺激することなく、ロシアとウクライナ双方と良好な関係を保とうとしてきたのである。

中央アジア諸国のこのような姿勢の背景には、中央アジア 5 カ国とロシアの歴史的、経済的、 社会的、政治的、文化的な深い結びつきがある。「中央アジアはロシアの裏庭」と言われる所以 である。中央アジア諸国の多くの人々がロシアに出稼ぎに出ていることに加え、ロシアのテレビ 放送によってロシア政府の意向が一般国民に浸透している。ロシアのマスメディア、ロシア語、歴史的文化的紐帯から、中央アジア諸国民はロシアに親近感を抱いており、イラン系言語を話すタジク民族でさえその例外ではない。また、米国や NATO のアフガニスタンからの撤退により益々増幅するアフガニスタンの脅威から、自国を守ってくれるのはロシアだけであるとの考えが、広く中央アジア諸国に行き渡っている。さらに、反政府暴動が起きた際、頼りになるのはロシアであるとの認識が、中央アジア諸国の政治エリートの間で共有されており、永世中立国家を国家の基本外交路線に掲げるトルクメニスタンにとっても然りである。また、キルギスの 2010 年革命の背後にロシアの存在があったと言われることから、中央アジアの政治エリートは、クレムリンの機嫌を損なうと安全保障上の危険に晒されるとの教訓を得ていたが、この教訓は 2014 年春のクリミア併合で再確認されたのである。

他方、ウクライナ危機は、中央アジア諸国に深刻な影響を及ぼした。とりわけ、顕著なのが経済的悪影響である。油価の下落に欧米による制裁が加わってロシア経済が不況に陥ったことで、ロシアに出稼ぎに出ていた中央アジアの移民労働者がロシアから締め出され、働き場所を失った。また、ルーブル安により、ロシア産品がユーラシア経済連合(EEU)に加盟したカザフスタンに大量に押し寄せ、同国の製造業は大打撃を受けた。さらに、2015年秋のトルコ空軍機によるロシア機撃墜以降ロシアとトルコの対立が高じて、ロシアがトルコに経済制裁を科したため、トルコと中央アジア諸国との貿易が激減した。

また、中央アジア諸国政府は認めたがらないが、ウクライナ危機の政治的影響も否定できない。そもそも中央アジア諸国がウクライナ危機に関して明確な態度を表明したがらないこと自体、彼らが政治的影響をいかに恐れているかを物語っている。中央アジア諸国は、旧ソ連圏の二大国ーロシアとウクライナーの対立に巻き込まれないよう慎重に行動しながら、両国との良好な関係維持に腐心してきたのである。そればかりか、欧米とロシアの対立の中で均衡をとることにも努めている。この点中国の立場に似ているが、中国と中央アジア諸国では大きな相違がある。中国は大国であり、制裁を受け国際的に孤立したロシアがすり寄って来るのに対し、ロシアは中央アジア諸国を自国の勢力圏と見なして、同諸国に対する引き締めを強化しているのである。キルギスタンがユーラシア経済連合に加盟し、タジキスタンも加盟を検討中とのことである。このように、ウクライナ危機によって、ロシアが中央アジア諸国に対する引き締めを強化したことで、同諸国にとって自立性をいかに確保するかが重要課題となったのである。

また、中央アジア諸国はおしなべて認めたがらないが、クリミアのロシア連邦への編入という国境線の変更やウクライナ東部の紛争が、各国の分離主義運動に及ぼす影響も否定できない。ウクライナは、東部の武力紛争は民族主義に基づく分離主義運動ではないと主張するが、ドンバス紛争の本質がいかなるものであろうと、ドンバスの武装独立運動が他国の分離主義運動に点火する可能性は否定できない。中央アジア諸国は、カザフスタン北部のロシア系住民の存在、キルギス南部のウズベク系住民による分離独立問題、ウズベク共和国内のカラカルパクスタン自治共和国の独立運動、タジキスタン共和国内のゴルノ・バダフシャン自治州の独立運動など、潜在的な分離主義運動を抱えている。とはいえ、これらの分離主義問題が顕在化するか否かは、祖国

のディアスポラ政策と密接な関係にあることは言うまでもない。例えば、ウズベク政府は、キルギス在住のウズベク系民族を同胞として迎え入れるというより、むしろ過激派集団として警戒 しているとも言われる。

他方、中央アジアにおける諸大国間関係について概観すれば、アメリカの影響力が、アフガニ スタンからの撤退に伴い著しく弱まっているのに対し、ロシアのこの地域における影響力は、か つてに比べれば弱体化しているとはいえ、総合力において依然として大きい。中国はこの点を 重々承知しているので、ロシアに対抗しているとの印象を与えないよう政治的行動を自粛し、経 済面に限って中央アジア諸国と協力関係を深めている。北京の専門家によれば、中央アジアにお けるロシアと中国の協力関係、とりわけ EEU と「一帯一路」政策との間で両国の協力関係が模 索され始めたとのことであるが、中央アジアではそのような中露の具体的な協力関係について 確認できなかった。むしろ、中露が競合関係にあることに加え、プーチン大統領の真の意図が中 国の協力的な姿勢を世界に向かってアピールすることにあり、実際には、具体的な協力は進展し ていないとの見解が方々で聞かれた。このような諸大国間の力関係の中で、中央アジア諸国は、 程度の差こそあれ、おしなべてロシアを刺激しないよう細心の注意を払いつつ、中国との経済関 係の強化や、 アメリカを加えたバランス外交に努めている。 それ故、 2015 年 10 月の安倍首相の 中央アジア5カ国歴訪はまさに時宜に適った訪問外交であり、日本の同地域への関与は、同諸国 の経済発展のみならず外交的自立性の向上にも貢献するものとなろう。この意味で、同諸国の日 本への期待は少なくないが、問題は、首相訪問後の日本と中央アジア諸国との関係をいかに強化 していけるかである。この点が、日本企業の東南アジア諸国への進出と比較して、大いに気にか かる点である。

(6) 東南アジアの対応

東南アジア諸国は、概して、ウクライナ危機を遠方の出来事とか、ロシアとウクライナの二国間の問題であると捉えている。ASEAN もウクライナ問題に関して声明を出すことはなかった。しかし、武力を用いた外国領土の併合は、既存の国際秩序への挑戦であるため、遠い国の出来事としてすまされるものではない。小国が大国に領土を奪取されたことが自国の現状と重なるため、遠方の出来事とはいえ放置できないのである。それゆえ、東南アジア諸国は、ウクライナ危機に際して、ロシアのクリミア併合に対する批判を慎重に避けつつも、国家主権、領土保全、武力による国境変更の禁止など国際法原則を遵守すべきことを強調した。

伝統的にソ連やロシアと関係の深いヴェトナムでさえ例外ではない。ヴェトナムは、中国の南シナ海への進出に対し、ASEAN 諸国の中で最も果敢に対抗してきた国なため、ロシアのクリミア併合が中国の南シナ海におけるヴェトナム経済水域への進攻と重なって見えるからである。 実際、ロシアの新聞は、ヴェトナムと中国の関係は、大国と小国の関係、領土問題の存在、近隣諸国関係において、ウクライナとロシアの関係に相似しているとする記事を掲載した。加えて、同記事は、中国の南シナ海への関心とロシアの黒海への関心の対照性を指摘した。それゆえ、ヴェトナムは、ロシアのクリミア併合に際して、南シナ海問題との関連性を念頭において、領土 保全、国家主権など国際法原則の遵守の必要性を主張したのである。しかし、なぜ領土問題があるのにウクライナの領土保全を支持しないのかとのウクライナ政府からの問いかけに対し、ヴェトナム政府は平和的解決を望んでいるとしてロシアによるクリミア併合に対する批判は控え、ロシアとウクライナの間で中立的な立場を貫ぬいた。

また、ウクライナ危機は、この地域の分離主義運動にも少なからず影響を及ぼした。インドネシアでは、コソヴォ紛争時と同様、クリミアのウクライナからの独立がパプアの分離主義を刺激するのではないかとの懸念が広がった。また、オーストラリアのパプアへの介入やアメリカ海兵隊のパプアへの侵攻の可能性を憂慮する声も上がったと言う。米国やその同盟国のオーストラリアやイギリスが、パプアの独立運動家を自国にかくまっているとの猜疑心を、インドネシア人が抱いていることがその背景にある。

ウクライナ危機が東南アジアに及ぼしたもう一つのインパクトは、この地域へのロシアの影響力が増したことである。ロシアはヴェトナムに潜水艦、フリゲート艦、軍艦、ジェット戦闘機を売却するとともに、インドネシアにも武器輸出をしたり、自国でインドネシア空軍パイロットの訓練にあたったり、ロシアの軍艦をインドネシアに寄港させたりした。それ故、インドネシアは武器の調達先をアメリカ、中国、韓国、ロシアなど多様化できるようになったので、ロシアはインドネシアの安全保障に貢献しているとの肯定的評価が聞かれる。

ロシアの影響力はタイでも急増している。1897年にロシアの公使館がタイに開設されたことをもって外交関係が樹立したため、タイとロシアでは2017年の修好120周年慶祝行事が行われている。ロシアの東南アジアへの進出は、ロシアが制裁によって経済問題を抱えるに至ったがゆえに、食料品や農産物の調達および武器輸出市場の拡大に迫られた結果であるが、中央アジア諸国とは異なり、東南アジア諸国がロシアを帝国主義国家としてではなく、自国の安全保障の立役者と認識していることも、ロシアの進出を容易にしている。

ウクライナ危機が東南アジアに及ぼしたもう一つの影響は、後述する中露の接近と中国の南シナ海への進出が激しさを増したことであるが、ASEANには一致協力して中国に対抗しようとの姿勢は見られない。ASEAN 統合に向けリーダーシップをとる指導者が存在しないことに加え、多くの国が深刻な内政問題を抱えて内向きになっていること、さらには、対中政策をめぐって各国の姿勢がまちまちなため、統一的な外交政策を打ち出せないからである。

このように対中政策に関して ASEAN 諸国の間で温度差があるなか、最も強硬な対中姿勢をとってきたのがヴェトナムである。ヴェトナムは、ここ 10 年にわたって年間 10%の軍事費増額をはかり、ロシアから軍艦、潜水艦、フリゲート艦、ジェット戦闘機などを購入するとともに、近年アメリカや日本との軍事協力にも踏み切った。オバマ大統領がヴェトナムを訪問し、武器禁輸を解除するとともに、アメリカの艦船がカムラン湾基地を訪問した。また、アメリカはヴェトナムの沿岸警備船建造に協力し、日本も沿岸警備船を提供した。他方、ヴェトナム共産党書記長が訪米するなどヴェトナムとアメリカの関係が修復するなか、ここ数年続けてヴェトナムと首脳会談を毎年続けてきた日本は 2016 年に首脳会談を五回も開催し、2017 年初頭に安倍首相がフィリピン、インドネシア、ヴェトナム、オーストラリアを訪問したのに続いて、2月末から天

皇皇后両陛下がヴェトナムを訪問された。

フィリピンは、アキノ政権下では米国一辺倒であったが、ドゥテルテ大統領になってから中国 寄りに舵を切った。外資の呼び込みや経済発展のために麻薬撲滅を最優先課題に掲げるドゥテルテ大統領の手法を、アメリカが非民主的であると批判したため、経済的支援を求めて中国に接近したものと考えられる。また、ドゥテルテ大統領は、中国とアジアが上昇気流にあるので、対 米関係を相対化する必要性があると考えていたため、仲裁裁判の結果を大事にしながら、対中関係の改善に踏み切ったのである。

その結果、一方で、仲裁裁判判決によって打撃を被った中国が孤立から脱却して、中国の劣勢が一変され、他方では、フィリピンが中国からの大型投資を期待できるようになるとともに、中国のフィリピン領海付近に向けた進出に歯止めがかかった。とはいえ、習主席が軍に動かされていつ強硬な政策を再開するか定かでなく、問題が根本的に解決されたとは言い難い。また、米国との関係が深いフィリピン社会が、いつまでも対米批判に甘んじているかどうかも疑問視される。いずれにせよ、フィリピンは日本とはこれまで同様良好な関係を維持しようとしているので、日本は一番良い立ち位置に立ったと言える。

これら両国とは対照的に、インドネシアやタイは中国との対立を控えるとともに、諸大国の対立に巻き込まれないよう、中立的な立場を堅持してきた。例えば、インドネシアは、一方では、自国の領土保全を支持してきた米国の支援を受けて、インドネシア諸島の連続性の維持と海洋の自由航行を確保していきたいと望んでいる。しかし、他方では、重要な貿易相手国の中国とも、友好的な関係を維持しようと試みてきた。タイも、ラオス、マレーシア、シンガポールと共に中国と東南アジア経済協力を推進したり、AIIBを介して中国との経済協力を発展させたりしてきたが、他方では、過度な中国依存は避け、アメリカ、日本、インド、ロシアなどと多角的な外交関係を進めてきた。日中対立にも巻き込まれたくないというのがタイの本音のようで、タイのある国際政治専門家は、反中国路線で日本と協力したくないと言い切った。このように、ASEAN諸国は外交・安全保障政策がまちまちなため、日本はきめ細やかな外交政策を通じて各国と良好な関係を築いていくことが肝要であろう。

(7) ロシアの黒海・東地中海政策と中国の南シナ海政策の連動性

前項で確認された、ウクライナ危機が東南アジアに及ぼしたいくつかの影響に加え、注目すべきは、中国の南シナ海政策に対するロシアの支持表明が顕著になったことである。プーチン大統領が2014年に中国を訪問した際、両国は各々の歴史的領土に関する主張を相互に支持する立場を明確にした。すなわち、中国は、クリミアを自国の歴史的領土であるとするロシアの主張を受け入れ、ロシアは、南シナ海を自国の歴史的領海とする中国の主張を認めるというのである。また、中国の南シナ海領有権の主張には根拠がないとする仲裁裁判所判決に関して、中国がそれを無視するとの声明を出すと、ロシアはその中国の立場を擁護した。東南アジア諸国は、このような中露の接近を注意深く見守っている。たとえば、ヴェトナムの政府系研究所の専門家は、ロシアのヴェトナムへの武器輸出の遅れが、ウクライナ危機による武器生産の遅れによるものなの

か、あるいは中露の接近によるものなのか、慎重に分析していると語った。

このような中露の接近は、ロシアの黒海・東地中海政策と中国の南シナ海政策の連動性へと繋がっていくが、これに関しては二つの見方がある。一つは、ロシアも中国も米国の動向を分析しているので、黒海地域や東地中海における欧米国際社会のロシアに対する対応が甘くなれば、中国の東・南シナ海における行動はエスカレートするであろうし、逆にロシアへの対応が厳しくなれば、中国の行動は慎重になるであろうとする見解である。もう一つの見方は、アメリカのリソースには限界があるので、アメリカが欧州・中東とアジア・太平洋の安全保障双方に同時に関わることは不可能である。したがって、アメリカの黒海地域や中東への関与が再び深まれば、中国の東・南シナ海における行動はさらに急進化し、逆に、アメリカのアジア・太平洋への関与が強まれば、ロシアは欧州や中東において一層強硬な政策に打って出るであろう、とする解釈である。

これら二つの見解の妥当性については第 9 節の末尾で検討するとして、ここでは米中露三国の関係が欧州・中東とアジア・太平洋においてどのように展開されていったのかを、簡潔に振り返っておこう。オバマ政権が 2011 年末にリバランス政策を宣言し、同国の外交・安全保障の要を欧州および中東からアジア・太平洋に移行したため、バルト海から黒海、さらには中東へと至る地域に力の真空状態が生まれた。すると中国の習近平国家主席は、その力の真空を目指して2013 年秋に「一帯一路」戦略に乗り出すとともに、中・東欧諸国と「16+1」枠組みを創設した。また、ロシアのプーチン大統領は、翌年 2 月に習氏からユーラシア経済連合と一帯一路の協力を取り付けて、3 月にクリミアを併合した。

このようにしてウクライナ危機が 2014 年春に始まると、アメリカは即座に対露制裁に乗り出してロシアの国際的孤立を図るとともに、6 月に欧州再保障イニシアティヴを宣言して、アジア・太平洋の一部部隊を中・東欧に移動させた。同イニシアティヴは、欧州諸大国を NATO 集団防衛の強化へと向かわせることを意図した政策と考えられるが、基本的にはオバマ政権はリバランス政策を堅持し、ウクライナ東部問題の解決はドイツに任せた。

そして、世界の関心がウクライナに注がれるなか、中国は 2014 年 5 月はじめに、ヴェトナム沖の南シナ海西沙諸島周辺に石油掘削装置(リグ)HD981 を設置して堀削作業を開始し、排他的経済水域であると主張するヴェトナムと真っ向から対立した。そして、中国は九段線内で大規模な埋め立て作業を続け、軍事利用も可能な滑走路建設を加速化させるとともに、インド洋への進出も企てた。他方、ロシアは、南シナ海でこのような中国の強硬な政策が続くなか、2015 年9月にセヴァストーポリ軍事基地から黒海とトルコ海峡(ボスフォラス、ダーダネルス海峡)を経て、シリアのタルトゥス軍港へ武器弾薬を運び入れ、同月末にシリア空爆に踏み切ったのであった。このようにして、ロシアの黒海および東地中海における現状打破政策と、中国の南シナ海における現状打破政策は、同時並行して進められてきたのである。

(8) 日本の対応

(イ) ウクライナ危機への対応

日本外務省は早い段階からウクライナ危機に対応していた。外務省は、2014年1月23日に、 反政府勢力とウクライナ当局との衝突によって死者が出たことに深い憂慮を表明し、2月19日 と21日にも同様な談話を発表して、対話による事態の鎮静化を呼び掛けた。そして、21日に、 ドイツ、フランス、ポーランド外相の調停において、ヤヌコーヴィッチ政権と野党三党との間で 合意文書が調印されたが、翌日ヤヌコーヴィッチ大統領が逃亡してトゥルチーノフ最高会議議 長が大統領代行に就任すると、外務省は24日、ウクライナの安定と繁栄のためには、民主化、 市場経済化、法の支配の遵守、領土の一体性が重要であり、民主的な選挙による新政権の成立に 期待する、との外務大臣談話を出した。

続いて、2月25日頃からクリミア半島で親露派と反露派の間で対立が激しくなり、クリミアの最高会議や行政府の建物、セヴァストーポリとシンフェローポリ空港、さらには軍事利用のための空港が武装集団に占拠されてクリミア情勢が緊迫すると、3月1日に再び外務大臣談話を出して、「事態の推移を懸念をもって注視している」こと、およびすべての当事者が「法の支配および領土の一体性を尊重」すべきことを強調した。このようにして、日本政府は、名指しこそ控えたものの、ロシアに対して、武力による領土変更の試みにくぎを刺したのである。また、翌2日の外務大臣談話では、ウクライナ領土におけるロシア軍の使用権限を認めた3月1日のロシア連邦院の決定は、地域の緊張を高め、国際社会の平和と安定を損ないかねないとの懸念を表明するとともに、「ウクライナ領内におけるロシア連邦黒海艦隊駐留の地位および条件に関する協定を含む国際法の完全な遵守およびウクライナの主権と領土の一体性を尊重することを強く求め」た。

さらに、日本政府は翌3日、「ロシア連邦によるウクライナの主権と領土の一体性の明確な違反を共に非難する。これは、国連憲章およびロシアとウクライナの間の1997年の地位協定に基づくロシアの義務に違反するものである」とするG7首脳声明に名を連ねた。続いて、3月12日に、「ウクライナの法律および国際法に反してクリミアの地位を変更するすべての取り組みの停止」を求めたG7首脳声明の共同発信国となった。そして、18日の外相談話において、ウクライナ・クリミア自治共和国における住民投票は、ウクライナ憲法に違反するもので法的効力はなく、日本はその結果を承認しないこと、さらには、ロシアによるクリミア自治共和国の独立承認は、ウクライナの統一性、主権および領土の一体性を侵害するものであり、日本政府は力を背景とした現状変更の試みを決して看過できないとして、ロシアとの査証緩和協議など3つの国際約束の締結交渉の開始を凍結するとした。このようにして、日本政府は、ロシアの国際法違反を明確に指摘し、同国による国際法違反行為に対する対抗措置に踏み切ることで、国際社会と足並みを揃えたのであった。

また、クリミアのロシア連邦への編入を決めた 3 月 16 日のクリミア住民投票を無効とする、 との同月 27 日の国連総会決議に、日本は賛成票を投じた。さらに、日本政府は 3 月 24 日に、 G8 首脳会談の停止を決めたハーグ宣言に署名し、4 月 26 日には、ロシアがジュネーヴ合意を遵 守しないとの理由で追加制裁を謳った G7 声明にも名を連ねた。そして、4 月 29 日の外務大臣 談話において、日本政府は、ウクライナの主権と領土の一体性の侵害に関与したと判断される 23 名に対し、日本への入国査証の発給停止に踏み切り、欧米諸国による対露制裁に加わったのであ る。

また、政府はウクライナ支援にも着手した。3月7日、OSCE 使節のウクライナ派遣にかかる 経費総額 25 万ユーロのうち 10 万ユーロを拠出すること、およびウクライナへの経済改革支援 などに 1500 億円の支援を行う決定をした。また、4 月には、OSCE や欧州評議会の支援活動経 費への緊急無償資金協力や、ウクライナの民主化支援を決定し、6 月には、ウクライナの国内避難民支援のための緊急無償資金協力を決めた。

また、EU がマレーシア航空機撃墜事件を受けて 7 月末に対露制裁を第三段階に引き上げると、日本も7月28日に、クリミア併合およびウクライナ東部の不安定化に直接関与している個人と団体の日本国内における資産凍結、クリミア産品の輸入制限、EBRD による対露制裁に合わせて協調措置をとることを表明した。さらに、日本政府は8月5日に、7月31日のG7首脳声明を受けて、クリミア併合およびウクライナ東部の不安定化に直接関与していると判断される40の個人および2団体に対し、外為法に基づく支払規制と資本取引規制、クリミアおよびセヴァストーポリからのすべての貨物の輸入を承認制にすることを決めた。ちなみに、7月31日のG7首脳声明は、マレーシア航空17便の「悲惨な事件は、ロシアに、ウクライナにおける違法な武装勢力に対する支援を停止させ、ウクライナとの国境を保全し、武器、装備、および戦闘員の越境の増加を止めさせる、分水嶺となるべきであった」のに、ロシアはそれをしなかったとして、ロシアが政策を変更しない限り制裁を継続するとの姿勢を明らかにした。

続いて、日本政府は、8月23日に、「人道支援を理由として、ロシアの輸送車列が、ウクライナ政府の同意なく、ウクライナ領内に越境したことにつき、深刻な憂慮を表明」するとともに、「武器や戦闘員のロシアからウクライナ領域への流入を停止し、国境管理を厳格化すること、分離派武装勢力に影響力を行使して、停戦の実現およびウクライナ情勢の平和的解決に向け、建設的に行動することを強く求めます」との外務報道官談話を発表した。そして、9月25日の外務大臣談話において、「8月下旬以降、ロシアからの武器や戦闘員の流入、越境砲撃に加え、ロシア軍のウクライナ領土への侵入により、東部の不安定な状況がさらに悪化」したばかりか、「先般、停戦合意がなされたとはいえ、分離派武装勢力は占領地域を拡大し、ロシア軍の一部は依然としてウクライナ東部にいると考えられる等、ロシアがウクライナの不安定化の試みを止めたとの明確な証拠はありません」として、ロシア向けの武器および軍事用との汎用品の輸出の審査手続きの厳格化、ロシアの特定銀行などの日本における証券の発行などを禁止した。さらに、12月9日には、ウクライナ東部の不安定化に直接関与していると判断される26個人および14団体への資産凍結追加措置をとった。また、2015年2月13日には、ミンスク停戦合意に則って、「今後、重火器の撤収、ウクライナ領からの外国軍部隊や傭兵の撤退などを通じて、実際に停戦が確保され、ウクライナ東部情勢が改善されることを強く期待します」との外務大臣談話を出し

た。

このように、日本政府は、ウクライナ危機に際して、国際社会と同じ見地に立って、欧米に比して規模こそ小さいとはいえ対露制裁に着手し、ウクライナ支援を施してきたのである。日本の対ウクライナ支援額は欧米諸国の支援規模を上回る 18 億 5000 万ドルで、経済支援以外にも、ウクライナ大統領選挙および議会選挙への選挙監視団派遣に加え、OSCE 特別監視団 (SMM) に外務省職員 1 名を派遣するなど、ウクライナの和平や民主化にも貢献してきた。

また、要人の相互訪問も行われた。2014年7月に岸田外務大臣がウクライナを訪問し、翌年3月にクリムキン外務大臣が訪日、6月5日~6日に掛けて安倍首相が日本の総理大臣として初めてウクライナを訪問し、ボロシェンコ大統領、ヤツェニュク首相らと会見した。安倍首相は、国家主権や領土の一体性を尊重する形で情勢の改善に取り組んでいると述べ、ボルトニッチ下水処理場の改修支援、2015年2月の投資協定署名、エネルギー分野の近代化、OSCE特別監視団への要員派遣などで協力してきたが、さらに銀行セクターを含む経済・財政・司法分野の専門家派遣を検討中であると述べた。そして、安倍首相は6月7日~8日に掛けて開催された G7エルマウ・サミット (ドイツ) に赴き、力による現状変更には毅然と対応しつつ、地域問題をめぐってはロシアと対話を継続することが重要であると述べるとともに、キエフにおけるポロシェンコ・ウクライナ大統領との会談について説明した。加えて、安倍首相は、東シナ海・南シナ海において大規模な埋め立てを含め緊張を高める動きがあることに注意を喚起し、海洋における一方的な現状変更の試みを放置してはならないと述べた。同発言は、2015年4月15日の G7外相による「海洋安全保障宣言」を受けてのものである。日本ーウクライナ首脳会談は、その後 2015年9月29日と2016年9月20日のニューヨークの国連本部において行われ、2016年4月にはポロシェンコ大統領が訪日した。

(ロ) ロシアとの平和条約締結交渉

以上のとおり、日本は、ウクライナ危機に際して、国際社会と密接な連携をとりながら、ロシアによる違法なクリミア併合とウクライナ東部への介入に対して対露制裁を続けるとともに、ウクライナに対しては欧米国際社会で最大の 18.5 億ドルに及ぶ、経済、財政、復興、民主化支援と人的貢献を行ってきた。

しかし、欧米諸国と異なるのは、日本が、一方で、国際社会の対ロシア制裁に加わりながら、他方で、北方領土問題を解決してロシアと平和条約を締結するためにロシアと協議を続け、2016年12月にウクライナ危機後欧米国際社会で初となるプーチン大統領の公式訪問を実現させたことである。

安倍首相の北方領土問題の解決と平和条約締結に向ける熱意は、就任から 4 か月という早い時期の 2013 年 4 月 29 日に、10 年ぶりとなる日本国総理のモスクワ公式訪問を実現させたことからも窺える。それ以降、6 月 17 日の G8 サミット、9 月 5 日のサンクト・ペテルブルグ G20会議、10 月 7 日の APEC 首脳会議に合わせて日露首脳会談を重ね、11 月 2 日には第一回日露外務・国防閣僚協議「2+2」を東京で開催した。そして、欧米首脳が訪問を控える中、安倍首相は 2014 年 2 月 8 日にソチに赴いて、日露首脳会談に臨んだのであった。

ところが、その2週間後にヤヌコーヴィッチ政権が崩壊し、ロシアがクリミア併合を断行した

ことで、安倍政権は窮地に立たされた。欧米国際社会が、ロシア=ジョージア戦争への対応の甘さ故にロシアの膨張主義を許してしまったとの反省から、迅速に対露制裁に踏み切ったからである。とりわけ、軍事的対立を回避したいアメリカのオバマ政権は、ロシアの国際的孤立策を対露政策の要に置いた。民主主義や法の支配といった価値を共有する欧米国際社会との同盟関係の維持は、日本外交にとって死活的国益であり、国際社会との協力は最優先課題である。また、武力を用いた領土変更は国際法の重大な侵犯であり、断固たる抗議をしなければ、国際秩序の崩壊は免れないし、日本の領土が蹂躙された場合、国際社会の支援が得られなくなる可能性さえ生じてくる。このようなことから、安倍政権は、日本政府の考えを説明するために谷内国家安全保障会議局長をモスクワに派遣し、ロシアとの関係悪化を最小限に留める努力をしながら、欧米国際社会と行動を共にする決定を下したのであった。

しかし、プーチン大統領が日本の国際社会への同調に不満を抱いたことで日露関係は冷却し、 再び首脳会談がもたれたのは、ソチ会談から 8 か月経た 10 月 17 日の ASEM 首脳会合(ミラノ) においてであった。ここでのわずか 10 分の会談を皮切りに、11 月 9 日の北京における APEC 首脳会談に合わせて日露首脳会議が設定され、90 分間にわたる協議の結果、2015 年の適切な時 期にプーチン大統領の訪日を実現させることで一致した。そして、安全保障関連法案の成立など で日米同盟の飛躍的な発展強化に貢献した安倍首相は、2015 年春に訪米した際、プーチン大統 領を年内に日本に招待する旨、オバマ大統領に告げたのであった。

そして、同年9月に岸田外務大臣がモスクワに赴き、平和条約締結交渉を再開し、続いて9月28日の国連総会の際にニューヨークで行われた日露首脳会談において、日露両国首脳は、プーチン大統領の年内訪日に向けベストな時期を探っていくことで一致した。ところが、その直後にロシアによるシリア空爆が開始され、米露関係がさらに緊張を増したため、プーチン大統領の年内訪日は「適切な時期の来日」へ切り替えられた。11月15日のG20会議(トルコ・アンタルヤ)の際に行われた日露首脳会談では、プーチン大統領の訪日に関しては話題に上らなかったようで、外務省のホームページにはその文言は見あたらない。

このようにして、ウクライナ危機を境に、日露間の平和条約締結交渉は一時停滞を余儀なくされたが、転機は2015年5月6日の安倍首相によるロシアのソチ非公式訪問において訪れた。安倍首相が、8項目からなる対露経済協力プランを目玉とする「新しいアプローチ」を提示したのに対し、欧米国際社会から制裁を受けて孤立していたプーチン大統領がそれを高く評価したからである。ちなみに、8項目の協力プランとは、(1)健康寿命の伸長,(2)快適・清潔で住みやすく,活動しやすい都市作り,(3)中小企業交流・協力の抜本的拡大,(4)エネルギー,(5)ロシアの産業多様化・生産性向上,(6)極東の産業振興・輸出基地化,(7)先端技術協力,(8)人的交流の抜本的拡大である。安倍首相は、プーチン大統領の期待に応えるため、世耕弘成経済産業大臣を日露経済担当相に任命して、ロシアとの交渉にあたらせた。そして、安倍首相が9月のウラジオストク第2回東方経済フォーラムに出席し、プーチン大統領と3時間10分にわたって首脳会談を行った結果、12月15日に山口県で日露首脳会談を行うことで合意した。続いて、11月19日のペルーAPEC首脳会議に出席した安倍首相が、プーチン大統領と1時間10分にわたり日露首脳

会談を行い、12月15日~16日のプーチン大統領の訪日が確実なものとなるや、ロシアは11月末に択捉と国後にミサイルを配備して、北方領土交渉、さらには日米同盟を揺さぶり始めたのである。

このような状況の中で開催された日露首脳会談の結果、「北方四島における共同経済活動、平和条約締結問題」に関するプレス向け声明によると、第一に、四島における「日本とロシアによる共同経済活動に関する協議を開始することが、平和条約の締結に向けた重要な一歩になり得る」として、日本の対露経済協力が平和条約締結の前提条件であることで合意され、「共同経済活動の条件、形態及び分野の調整の諸問題について協議を開始する」ことで一致した。

また、北方領土の帰属問題に関して、上記プレス向けの声明は、「日露双方は、(中略) 共同経済活動の調整に関するいかなる合意も、また共同経済活動の実施も、平和条約問題に関する日本国およびロシア連邦の立場を害するものではない」として、北方領土の日本への帰属に関する日本側の主張は退けられなかったものの、同様にロシアの主張も認められた。そして、今後、「調整された経済活動の分野に応じ、そのための国際約束の締結を含むその実施のためのしかるべき法的基盤の諸問題が検討される」として、北方領土の帰属問題は、安倍総理が言うところの「特別な制度」を創設していくための交渉に委ねられたのである。

日露首脳会談の結果、さらに8項目の経済協力プランの推進と総額3000億円規模とされる経済プロジェクトに関する契約や覚書が締結され、同プロジェクトの進捗具合が平和条約締結交渉と関連付けられることとなった。皮肉にも、日露首脳会談の前日15日に、EUは対露制裁の半年間の延長を決議しており、ロシアが日本と欧米の対露政策協調の切り崩しに成功したとの印象はぬぐい去れない。さらに、プーチン大統領は、記者会見において、北方領土がロシアにとって安全保障上、戦略的重要地点に位置すると述べ、日米同盟の見直しの必要性にまで踏み込んだ。日本から経済発展協力の約束を取り付けたプーチ大統領は、さらなる要求として、戦略・安全保障面での譲歩を日本に迫り始めたのである。交渉過程において巧みに代価をひきあげる、典型的なロシアの伝統的外交交渉スタイルである。

最後に、プーチン大統領の訪日とウクライナ危機との関連性について4点指摘したい。

第一は、プーチン大統領の訪日を控えた 2016 年 12 月 9 日に、ポロシェンコ大統領の求めに 応じて、安倍首相との間で 25 分間の電話会談が行われ、安倍首相から、プーチン大統領の訪問 では平和条約締結の進展を図るためじっくり議論する意向である旨、ポロシェンコ大統領に説 明がなされた。

第二は、12月の日露首脳会談で合意された、2017年の協議計画第三項目において、日本外務省欧州局とロシア外務省第二 CIS 局との間で、ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァについて協議されることが明記された点である。かつて日本外務省が、北方領土交渉を円滑に進めるために、ロシアを刺激しないよう、CIS 諸国との関係を情報収集や経済協力に限っていたことを想起すると、日本の対露外交が、この点に限ってではあるが、根本的に変化したことが見て取れる。ロシアが勢力圏とみなす旧ソ連諸国に、日本が政治・外交・安全保障面で積極的に関与し始めたのは、安倍第一期政権時の「自由と繁栄の弧」(2006年11月30日の麻生外務大臣演説)外交以

降のことで、それ以前に存在した日本+中央アジアおよび日本+V4に加え、2007年夏のバクーGUAMサミットで、新たに日本+GUAM協議枠組みが追加設定された。このような、日本の旧ソ連圏への関与は高く評価すべきである。ロシアが真剣に交渉する国は、国際社会において強い影響力を行使し、ロシアに損害さえも与えかねない強国に限られるからである。たとえば、プーチン大統領が、2010年前後に長年の宿敵であるポーランドと緊張緩和に向かったのは、ポーランドが、当時EUとロシアの間で行われていた新たな条約締結交渉を一時停止させることで、EU内における強い影響力を誇示したからであった。

第三は、EU の反応である。EU 高官は、当然のごとく、日本外務省に対し、8 項目の対露経済協力プランが EU の対露制裁に及ぼす影響について問いただした。それに対し、日本外務省は、日本は対露制裁措置を維持しており、EU の対露制裁に反しない程度でロシアとの経済協力に関する協議を進めているが、対露経済協力はこれから具体化していくものである、と回答したようである。EU 代表部で、ウクライナ危機に関する日本の対応について EU の評価を聞いてみると、日本は EU やアメリカと、国連安全保障理事会決議や G7 での対露制裁決議に協力し、2016 年から 17 年にかけて国連安全保障理事会非常任理事国として、ウクライナ問題で重要な役割を演じてきたとの評価が聞かれた。

さらに、EUの日本を含むロシアの近隣諸国に対する基本政策は、各国は対外関係を自由に構築する権利を有しており、EU は各国のその主権的決定権を尊重するものであって、EU とロシアのどちらかを選択するよう迫ったりはしない、というものである。しかしながら、EU は、ロシアによる内政干渉、反欧米プロパガンダ、偽情報の流布などに対し警戒するよう、ロシアの近隣諸国に注意を喚起している、とのことである。

第四に、このような EU の反応とは対照的に、アメリカのオバマ政権は、日本に特使を送って、 国際社会による対露孤立化政策に亀裂が入らないよう日本政府に自粛を求めた。しかし、オバマ 政権末期という、ホワイトハウスの力の真空を見計らっての日露首脳会談であったため、日米関 係にとって実質的な支障をもたらすことはなく、安倍政権は翌年 1 月に誕生するトランプ政権 との間で新たな日米関係を模索し始めるのである。

(9) トランプ政権の誕生と米露関係改善の可能性

2017 年 1 月にトランプ政権が誕生したことで、前節までで明らかにされた、ウクライナ危機後の新たな国際構造が大きく転換する可能性が出てきた。オバマ政権発足時のように米露関係がリセットされることにでもなれば、ドンバス紛争の将来、ひいてはウクライナの地政学的な位置関係、NATOの前方展開戦略、バルト諸国からブルガリアに掛けて駐留する米軍の今後、EUの対露 5 原則、日露交渉などに深刻な影響を及ぼすことは避けられない。

例えば、ポーランド、リトアニア、ルーマニアでのインタヴューによれば、NATO ワルシャワ・サミットにおいて、前方展開戦略と 1997 年の NATO=ロシア基本文書をめぐって、加盟諸国間で激しいやりとりがあったと言われる。ポーランドやバルト諸国は、そもそも「NATO は実質的な (substantial) 兵力と兵器を新規加盟国に常駐させない」との文言は、ロシアとの交渉

の結果挿入されたのではなく、NATO 自ら一方的に行った政治宣言であって法的拘束力がないため、同文書にこだわる必要はないと主張した。また、同宣言には、「現在の国際環境下では」と但し書きが添えられており、ロシアのウクライナ領土の併合によって国際環境が大きく変わった今、もはやこの文言は有効性を喪失したとの論理を展開した。これに対しドイツは、ロシアを必要以上に刺激すべきではないし、侵略行動を正当化するような根拠をロシアに与えてはならないとして、同文書の遵守にこだわった。その結果、基本文書に抵触しない範囲で、必要最低限かつ十分強力な対露抑止政策をとることで妥協が図られた。

したがって、2014年6月以降オバマ政権下で対露抑止力の強化でイニシアティヴをとってきたアメリカが、トランプ政権下で対露関係の改善へと向かえば、NATO内で対露協調派の主張が優勢を占め、前方展開戦略の見直しへと向かう可能性が出てくる。また、EUにおいても、ハンガリーのオルバン政権のように、EUとロシアとの間でバランス外交を進めようとする国もあるし、オーストリア、ギリシャ、スロヴァキア、キプロスなどのように、ミンスク合意の履行に進展が見られない以上対露制裁を解除してロシアとの協議に入るべきであると主張する国が存在する。それゆえ、米国の対露政策が転換すれば、EU内におけるこれら諸国の発言力に弾みがつくことは避けられないであろう。

そこで、本稿を閉じるにあたり、トランプ政権の外交・安全保障政策の方向性について、とりわけ米露関係改善の可能性について考察するが、現時点では未だに予断を許さない状況にあることを予めお断りしておきたい。それは、第一に、アメリカでは、概して、新大統領が誕生した場合、新政権内で外交・安全保障に関する基本方針が固まるまでに少なくとも数か月は掛かるからである。1989年1月の大統領就任後沈黙を守っていたジョージ・H・W・ブッシュ大統領が、最初の重要な外交演説を行ったのは同年春の欧州訪問においてであり、ここでドイツに軸を置いた外交政策基本方針をつまびらかにしたのであった。また、クリントン大統領がNATO拡大路線について初めて公の場で口にしたのは大統領就任から1年後の1994年1月のことであるが、この時点でも国防省がNATO拡大に強く反対しており、ロシアに配慮しつつNATO拡大を進めていく両輪政策路線に関して政権内で合意が得られたのは、1994年12月21日の幹部会議においてであった。

この一般的傾向に加えて、第二に、トランプ政権の場合、重要ポストが未だに議会で承認されておらず、外交・安全保障に携わる主要機関内部の陣容が固まっていない。また、大統領自身が行政機構を動かしたり外交・安全保障分野で働いたりした経験がないこと、フリン大統領補佐官がわずか一か月で辞任に追いやられたり、ホワイトハウス内の主要人物の力関係や発言力の強さが不明瞭な点などが、同政権の外交・安全保障政策を一層不確かなものにしている。

しかしながら、このような不確定要因にもかかわらず、大統領就任式から二か月以上が経ち、全体像は未だ描き切れないものの、外交・安全保障に関するトランプ政権の基本方針が次第に見えてきた。とりわけ、しばしば取り沙汰されたトランプ政権による対露関係改善の可能性は、大きく後退した。

選挙キャンペーン中に、トランプ大統領候補がプーチン大統領を高く評価する発言を繰り返

したり、最優先課題の一つにテロ撲滅を掲げたりしたため、イスラム国家(IS)の殲滅に向けてロシアと取り引きをするのではないかとの憶測が流れた。また、ロシアがアメリカ大統領選挙期間中にトランプ氏が有利になる情報を流し続けたこと、トランプ氏が勝利した際クレムリン幹部がシャンパンで乾杯したとの報道がなされたこと、フリン国家安全保障担当補佐官やティラーソン国務長官がロシアの要人と関係が深いこと、さらにはトランプ氏がロシア情報局に弱みを握られているとのイギリス情報部員による情報などが、トランプ政権のロシアへの接近の可能性を強く示唆した。さらに、トランプ候補が、中国に対して、貿易赤字問題のみならず南シナ海政策や北朝鮮政策を激しく批判したり、二つの中国論を持ち出したりしたため、中国包囲網の可能性が浮上して、米露接近説の信憑性が一層高まったのであった。

ところが、大統領就任式から一か月以上が経った段階で、国防長官、国務長官、国連大使など の発言から、米露が即座に関係改善へと向かう可能性は既に著しく低下した。マティス国防長官 が真っ先に韓国と日本を訪れ、日米安全保障条約第 5 条の尖閣諸島への適用を再確認したこと で、リバランス政策に変化がないであろうことが確認された。また、同長官が、NATO 国防相 会議において、ヨーロッパ諸国が欧州安全保障へのアメリカの関与を望むのであれば、国防費を 増額すべきであるとしてバードン・シェアリングを強く求めたことから、条件付きとはいえ、ア メリカが NATO を軽視するつもりのないことも確認された。NATO 諸国が国防費を GNP の 2%にまで増額することは、既にウェールズ・サミットで決まっていたことであり、アメリカは その履行を求めたに過ぎない。対露関係についても、ロシア要人との親密な関係が懸念された ティラーソン国務長官が、2 月半ばのボンにおける談話で、ロシアとの関係改善には時間を要す ると語った。また、アメリカのハーレー国連大使も、国連安全保障理事会において、ロシアによ るクリミア併合を認めない立場を改めて強調し、ウクライナ東部のロシアによる干渉を厳しく 批判した。国務省高官のこのような発言の背景には、共和党を含む相当数の上下両院議員がトラ ンプ政権の対露関係改善への動きを牽制するとともに、ロシアによるアメリカ大統領選挙キャ ンペーンへの介入を調査する動きが議会で本格化したことが影響しているのであろう。さらに、 政権発足前から対露関係の改善に向けて動いていたフリン国家安全保障担当補佐官と駐米ロシ ア大使との通話が盗聴され、フリン氏が更迭されたことも、新政権の対露接近に歯止めをかける 大きな要因となった。加えて、プーチン政権に詳しいブルッキングス研究所のフィオナ・ヒルが ホワイトハウスのロシア・欧州上級ディレクターに任命される予定であり、同氏の厳しい対露姿 勢からも、トランプ政権が即座に対露関係改善に向かう可能性は激減したと言える。

トランプ大統領自らが核戦力増強を含む軍事力の強化を力説し始めたことも、ロシアとの関係改善が一層遠のくことを意味する。リセット政策の導入によって、オバマ政権発足当初から良好な関係が続いていた米露関係が、2010年秋のNATOリスボン・サミットにおけるミサイル防衛(MD)導入決議によって一気に冷却化したことは我々の記憶に新しい。他方、政府のコントロール下に置かれているロシアのマスメディア報道も、このようなアメリカの動向を受けて大きく様変わりし、トランプ政権への賛辞は消え、批判的記事さえ見られるようになった。

以上から、米露関係修復に向けた動きは、少なくともしばらくの間はほぼなくなったとみて間

違いない。しかしながら、米露関係が改善されて、アメリカの NATO や中・東欧政策、対ウクライナ政策に変化が現れる可能性が完全に消滅したとは断言できない。3月末の段階においても、外交・安全保障に携わる諸機構の重要ポストが空席になっていることに加え、レックス・ティラーソン国務長官、ジェームズ・マティス国防長官、ハーバート・マクマスター国家安全保障担当補佐官らのホワイトハウスにおける発言力の強さが未だ不確かで、ジャレッド・クシュナーやスティーヴ・バノン両氏らを加えた政策決定プロセスが定まっていないからである。

そこで、敢えて、米露が取り引きする可能性について検討しておくことは、必ずしも無駄なことではあるまい。ここでは、あまたの可能性の中から、新冷戦構造の中核的な要素であるウクライナ、中・東欧、NATO、欧州再保障イニシアティヴ、シリア、さらには中国をめぐる米露の取り引きについて考えてみたい。

まずは、ウクライナに関しては、まずクリミアとウクライナ東部をめぐる取り引きの可能性が考えられる。トランプ政権の主要閣僚はロシアによるクリミア併合を批判しているし、セヴァストーポリの戦略的重要性を勘案すると、アメリカがクリミアのロシアへの併合を認めるとは考えにくい。それでも敢えて、トランプ政権がクリミアのロシア連邦への併合を認める代わりにウクライナ東部で譲歩するようロシアに迫るシナリオを想定した場合、ロシアはその申し出を受け入れるだろうか。答えは否である。ロシアはクリミアを実効支配しているので現状に十分満足しているうえ、既に検討したように、ウクライナ東部問題を解決する必要はなく、ドンバス紛争が未解決であり続ければ、同国のEUのみならずNATO加盟も実現されにくいからである。ロシアはこれまでも4つの「凍結された紛争」を解決することなく、同紛争を関係諸国ーアゼルバイジャン、アルメニア、ジョージア、モルドヴァーに影響力を行使する梃子として利用してきた。ドンバスにおいてもこれらと同様、ウクライナ政府に影響力を行使するための一手段として、この切り札を使い続けるであろう。ロシアが、ジョージアより遥かに重要なウクライナのEU/NATO接近を阻止し、同国をロシア勢力圏に括り付けておくための重要な梃子であるドンバスを放棄することはおよそありえない。

したがって、トランプ政権が、万が一ロシアとの関係改善を望むのであれば、ウクライナのロシア勢力圏入りを認めるか、あるいは、ウクライナ領土の分割に同意する以外他に方法はない。バルトから黒海へと至る地域をめぐって、諸大国は勢力圏分割を繰り返してきたのであり、このような取り引きはさほどめずらしいことではない。実際、アメリカの国際政治学者ミアシャイマーは、2014年の『フォーリン・アフェアーズ』誌で、ロシアとの大国間協調の重要性を説いて、西側はウクライナ問題で譲歩すべきであるとの主張を展開している。

しかし、ウクライナのロシア勢力圏入りを認めたり、同国の領土分割に賛同したりすれば、冷戦後の欧米国際社会の諸原則を根底から覆すこととなり、国際社会の著しい不安定化は避けられない。冷戦後の欧州国際社会が、国家主権、領土保全、武力による国境不変更などの諸原則に則って営まれてきたことは再三指摘した通りである。また、同行為は、過去の悪評高いヒトラーとスターリンの東欧分割(1939 年 8 月 23 日の独ソ不可侵条約付属秘密議定書、いわゆるモロ

_

⁹ バノン氏は、4月4日に、国家安全保障会議閣僚級委員会常設メンバーから外された。

トフ=リッベントロップ協定)や、東欧のソ連勢力圏入りを認めたフランクリン・ルーズヴェルトとスターリンによるヤルタの密約を想起させるもので、道義的にも許されるものではない。それゆえ、クリントン大統領は、エリツィン大統領が 1997 年に持ち出したバルトへの NATO 不拡大に関する密約をきっぱりと拒否したのであった。

さらに、米露によるウクライナに関する勢力分割は、バルト海から黒海に位置する諸国にとって、安全保障上の最後通牒を意味する。欧米がウクライナ危機で宥和的態度をとれば、同諸国は、次は我が身であるとの切実な安全保障上の脅威を抱くからである。それゆえ、万が一、ウクライナが米露によって勢力分割されれば、同諸国は NATO に対して前方展開戦略のさらなる強化を求めるであろうから、前述した前方展開戦略と NATO=ロシア基本文書の関係をめぐって激論が交わされることとなり、NATO 内で不協和音が高まることになる。

そして、前方展開戦略がさらに強化されて NATO=ロシア基本文書の趣旨を超えることにでもなれば、まさに冷戦時代に回帰することとなり、ロシアとの軍事対立が一層激化するばかりか、バルトや中・東欧への侵略の口実をロシアに与えかねない。他方、これとは逆に、アメリカ、ひいては NATO がバルトや中・東欧の安全保障要求を満たさないとなれば、この地域がウクライナに次いでロシアの勢力圏入りの対象となる。このようにして、どちらに転んでも、かつて西欧とロシアの狭間に位置するこの地域をめぐって勃発した、第一次および第二次世界大戦の再発という最悪のシナリオが、現実味を帯び始めるのである。伝統的に中立を貫いてきたスウェーデンとフィンランドが、ウクライナ危機後アメリカとの軍事協力を深め、同国において米軍が軍事演習をする程に、同諸国の対露脅威認識が高まっている。このことを想起すれば、同地域における昨今の安全保障環境がいかに厳しいものであるかが理解できるであろう。トランプ政権内においてもおそらくこのような議論が交わされるであろうから、究極的には、対露政策は対ウクライナ政策および対 NATO 政策との関連において慎重に進めるべき課題である、との結論に至るものと思量される。

次に、ウクライナ危機とは別に、トランプ政権の対 NATO 政策と対露関係のありようについて考えてみると、トランプ大統領自らが核戦力の強化を目指すと発言し始めたことから、NATO の集団防衛力の強化を唱えるバルトや中・東欧諸国と米国の戦略が一致することとなり、結果として、ロシアとの関係改善どころか対立が激化すると考えるのが妥当である。しかし、ここでも敢えて、トランプ政権が NATO の前方展開戦略を見直してまで、ロシアとの関係改善に向かう選択肢を想定してみると、そこには NATO 戦略を変更するだけの十分な合理的根拠が存在しなければならないことがわかる。そうでなければ、いくら圧倒的な軍事力を誇るアメリカといえども、ウェールズとワルシャワの両サミットで決定済みの戦略である、NATO 軍の前方展開を基調とした対露抑止システムを葬り去ることは至難の業だからである。したがって、トランプ政権が万が一 NATO の前方展開戦略を反故にしてまでロシアとの関係改善に向かうのであれば、それを犠牲にしてまでロシアから得たいものは何かが問われることになる。

しかし、NATO の決定を覆すことは難しいとしても、オバマ政権が 2014 年 6 月に宣言した 欧州再保障イニシアティヴに基づいた、バルト海から黒海に至る諸国に駐留する米軍の撤退を ロシアとの取り引き材料に用いることは、アメリカの単独決定なのでそれほど難しいことではないし、同措置はロシアからも魅力的な提案として歓迎されるであろう。また、2018年に予定されるポーランドへの防衛ミサイルの配備を遅らせることで、ロシアとの取り引きに臨むことも可能であろう。しかし、いずれの場合も、これら軍事力の均衡に関わる安全保障上の譲歩をしてまでロシアから得たいものは何かが、ここでも問われることになる。

さらに、シリアの IS をめぐって、トランプ政権とプーチン政権が協力関係を構築する案も取り沙汰されているが、トランプ政権がイランに対して強硬な姿勢をとりつつ、親イスラエル寄りの姿勢を打ち出すなかで、ロシアといかなる妥協点を見出すことができるのであろうか。ロシアはアサド政権を温存させることで、シリアさらには中東における影響力の拡大をはかろうとしているのである。この点に関して確実に言えることは、ロシアは手中に収めているものを安易に手放したりはしないということ、換言すれば、ロシアは相当な代価を受け取らない限り支配下に置いているものを手放すことはなく、むしろ交渉過程において、その代価をますます釣り上げていくであろうということである。我々は、これがロシアの典型的な交渉スタイルであることを、北方領土をめぐるプーチン大統領の交渉様式から既に熟知している。したがって、アメリカがアサド政権の存続容認へと政策を変更してロシアに歩み寄るか、それとも、アサド政権に対する軍事的制裁に踏み切ることでロシアを窮地に追い込まない限り、IS をめぐるロシアとの協力は難しいであろう。

もう一つ検討すべき課題は、トランプ大統領が、GDPで世界第二位となり、北極海、東・南シナ海、インド洋、アフリカや欧州へと影響力を拡大している中国に対抗するために、対露関係の改善に乗り出すシナリオである。前述したウクライナをめぐる勢力分割、NATOの前方展開戦略の変更および欧州再保障イニシアティヴの見直しがあるとすれば、それらはこの対中関係の文脈において行われる可能性が高い。中国に対抗するために対露関係を改善するというこのシナリオでは、トランプ政権は、日米同盟に米韓および米豪同盟、さらにはロシアの協力を得ながら、硬軟併せた対中へッジング政策を展開することが想定される。勢力均衡論の立場に立てば、トランプ大統領の米露関係改善の真の意図は、シリアなどではなく、中国を意識したこのシナリオに立脚したものと考えるのが妥当であろう。

しかしながら、このシナリオに関しては、少なくとも二点に留意する必要がある。第一は、果たしてロシアがこのシナリオ通りに行動するか疑わしい点である。確かに、国境を接する中露の間には歴史的なわだかまりや不信感が横たわっている。また、ロシアは、13 億の人口を抱え、急速な経済発展を遂げる中国に脅威を抱いている。それゆえ、ロシアが、ジュニア・パートナーの地位から抜け出せるこのシナリオに魅力を感じないはずはない。しかし、ロシアは中国のジュニア・パートナーに居続けることを望まないように、アメリカのジュニア・パートナーになることも望んでいない。ロシアにとって最善のシナリオは、米中の間に立ってバランス外交を展開することで、米中双方から最大限の利益を引き出すことにある。すなわち、ロシアは、中国に対する交渉力を強めるためにアメリカや日本と良好な関係を築こうとするであろうが、同時に、アメリカに対する交渉力を強化するために、中国との良好な関係を保とうとするはずである。

第二は、従来のアメリカ政府の基本的な二つの対中政策である、エンゲージ(関与)とリスク・ヘッジ(危機回避)のうち、トランプ政権がどちらを選択するかは未だに不明な部分が多く、断定するには時期尚早である。トランプ大統領は、選挙戦中から強調していた対中貿易赤字や為替操作問題などについては引き続き追及の手を緩めていないが、中国と全面対決する可能性も低いように見える。また、トランプ政権が、中国の提唱する特別な大国間関係の考えを受け入れて、「米中による平和」を構築していくシナリオも完全に消えたわけではない。

以上、米露関係改善の可能性について様々な角度から検討した結果、米露が関係改善へと向かうとしたら、ウクライナ、NATO、シリア問題の文脈においてより、対中戦略との関係において行われる蓋然性が高いと考えられるが、この可能性も低いことから、総じて米露関係が改善に向かう見込みはほとんどないとの結論に達した。そして、この結論の信憑性は、アメリカが、アサド政権による化学兵器の使用を理由に、4月6日に59発の巡航ミサイル「トマホーク」をシリアのシャイラト空軍基地に撃ち込んだことで、いっそう高まった。このシリア攻撃に対するロシアの激しい反発が、その証左である。

しかし、このシリア攻撃によって、IS をめぐる米露協調の可能性が全くなくなったわけではない。第7節で指摘したように、リソースに限りがあるので、アメリカが欧州・中東とアジア・太平洋の安全保障に同時に深く関与することは難しいため、トランプ政権はリバランス政策を継続するため、シリア情勢への深入りを避けるであろう。実際、今回のシリア攻撃は、アサド政権が化学兵器を用いたことに対する抑止政策の一環と位置付けられており、アサド政権の打倒を攻撃目標に掲げているわけではない。ここに、IS との闘争に関するロシアとの協力の可能性が残されている。したがって、トランプ政権は、前述したシリアをめぐる二つの選択肢のうち、アサド政権の容認を介したロシアへの歩み寄りではなく、同政権に対する軍事的圧力を介してロシアを窮地に追い込むこむことで、IS との闘争に関する協力をロシアから取り付ける道を選択したと解釈すべきであろう。これに対してロシアがどう反応するかが、注目されるところである。

今回のシリア攻撃でもう一つ留意すべきは、この攻撃が、第7節で論じた、欧州・中東とアジア・太平洋の安全保障のリンケージの考えに則って行われたと思量される点である。すなわち、トランプ政権下においてもリバランス政策は継続されるであろうから、トマホークによるシリア攻撃は、アジアにおける安全保障環境の整備を念頭に行われたと推量されるのである。とりわけ、アサド政権に対する軍事攻撃が、習近平国家主席との米中首脳会談のさなかというタイミングを見計らって断行されたのは、トランプ政権の外交・安全保障政策が、軍事力行使に慎重であったオバマ政権とは対照的に、必要とあらば軍事力も辞さない「力による平和」を基調とするものであることを、中国指導部に印象付けることを狙いとしていたと考えられる。このようにして、中国が北朝鮮の核・ミサイル開発を本気で阻止しようとしない、あるいは阻止できないのであれば、アメリカが独自に北朝鮮の核・ミサイル開発阻止に乗り出す用意のあることをシリア攻撃を通じて誇示することで、中国に北朝鮮政策の再考を迫ったのである。

おわりに

本小論では、ウクライナ危機の国際的な影響を、ヨーロッパのみならずアジア・太平洋の文脈において検証することで、安全保障のグローバル化の実態および欧州とアジア・太平洋の安全保障のリンケージを具体的に明らかにした。その結果、日本がアジア・太平洋のみならずユーラシア大陸全体を見据えた地球儀俯瞰外交を推進していかねばならないことが、改めて確認された。また、小論では、ウクライナ危機がもたらした国際政治構造の転換についても考察したが、それらは以下の5点に要約される。

第一は、緊張緩和を基調とした冷戦後の欧州国際秩序は、一転して新冷戦構造へ移行した。ウェールズ・サミットにおいて NATO は域外活動から集団防衛に重点を移し、ワルシャワ・サミットで前方展開戦略を鮮明にした。また、NATO は EU と協力して、ロシアのプロパガンダやサイバー攻撃を含むハイブリッド戦争に対処していく方針を固めた。さらに、EU もミンスク協定の完全なる履行を対露制裁解除の条件とするなどの対露 5 原則を打ち出した。

第二は、バルト海から黒海を経て東地中海およびシリアへと至る、西欧とロシアの狭間に位置する地域がこれまで以上に不安定化し、ロシアの A2AD (接近阻止・領域拒否) 戦略をめぐって緊張が高まった。

第三は、ロシアと中国は、本来競争関係にあるロシアのユーラシア経済連合と中国の一帯一路構想に関して協力を模索しはじめるとともに、各々が歴史的領土と主張するクリミアと南シナ海に関する相互の立場を擁護し始めた。また、ロシアによるクリミアの軍事化、および黒海からトルコ海峡を経由して東地中海およびシリアへと至る同国の南下政策と、中国による南シナ海の軍事化政策が並行して進められてきた。

第四は、ウクライナ危機は中央アジアや東南アジアにも少なからぬ影響を及ぼしたが、温度差はあるものの概して同諸国は、ロシアとウクライナ、ロシアと中国、欧米とロシアの狭間で均衡のとれた多角外交を展開した。

第五に、日本も対露制裁とウクライナ支援をめぐって、欧米国際社会とロシアの間で難しいか じ取りを余儀なくされた。

これら国際構造上の諸特徴は、トランプ政権の誕生により変化が見込まれたが、ここ 2 か月余りの状況から判断する限り、米露関係の改善は遠のき、欧州における新冷戦構造が直ちに雪解けへと向かう兆候も見られない。しかし、アメリカによるシリア攻撃によって、アジア・太平洋の国際環境が、朝鮮半島情勢を中心に激変する可能性が生じた。

以上から、日本は、ウクライナ危機によって醸成された新たな国際構造に関する上記5点に加え、トランプ政権の対中および対露政策を注意深く見守りながら、地球儀を俯瞰する外交を今後も展開していく必要があると結論付けることができる。

(静岡県立大学国際関係学研究科教授)

各論:国・テーマ別にみた「危機」

1. ウクライナからみた「危機」

末澤 恵美

はじめに

ソ連崩壊後のウクライナは、1990 年代を通じて非核化、経済停滞、エネルギー危機、黒海艦隊やクリミアの領有権をめぐる対立等いくつもの困難な問題に直面し、政府に対する不満の末に生じたのが、2000 年代初頭にピークを迎えた一連の民主化運動であった。クリミア問題については、シンフェローポリ(クリミア自治共和国の首都)政府が「クリミアはウクライナの領土の不可分の一部である」ということを規定したウクライナの新憲法を受け入れたことで一旦は鎮静化したと思われたが、実際には最終的な解決には及んでいなかったことが2014年に明らかとなった。

2014 年のいわゆるマイダン革命が、EU との連合協定の調印延期をきっかけに勃発したことから、ウクライナ危機は対外関係の文脈で分析されることが多い。一般的にいって、国際情勢の変化が、ある国の内政や外交のあり方に少なからず影響を及ぼすことはいうまでもないが、ウクライナ危機についていえば、その背景にある国内的要因を十分理解することなしには、きわめて複合的な性質をもつこの「危機」をトータルに把握することは困難であるといえる。そして、そのような「危機」の複合性を把握してこそ、日本を含む国際社会がウクライナといかにかかわり、またこの「危機」にいかに対応すべきかという問題に取り組むことができると思われる。

そこで、本章ではウクライナ危機の原因、背景について、主としてウクライナ国内の諸要因に 焦点をあてる。特に、なぜ 2004 年のオレンジ革命の場合と異なり、2014 年のマイダン革命の場 合にはあのような流血の騒乱に発展してしまったのか、また、クリミアを独立させてロシアの一 部に併合するという 1990 年代には不可能であった展開がなぜ 2014 年には可能となったのかと いう問題設定の下で、その政治過程を明らかにしていきたい。なお本章は、筆者が 2015 年 9 月 にキエフ及びオデッサで行った聞き取り調査をもとに、その後の本研究会での研究を踏まえて 取りまとめたものである。

(1) 国民の政治不信と改革の状況

周知の通り、ウクライナ危機は 2013 年 11 月の EU との連合協定調印延期をめぐるデモを発端に、ロシアによるクリミア併合、クリミアに続こうとする東部 2 州 (ドニェツク、ルハンシク) の分離運動とウクライナ政府軍との戦闘、マレーシア機撃墜及び諸外国による対露制裁と国際問題に発展したが、混乱の背景には独立以降蓄積されてきたウクライナ政財界の根深い腐敗問題があり、それに対する国民の不信が限界に達したことをも露呈した。調印延期はティモシェン

コら野党政治家の解放に同意しなかったヤヌコヴィチとの調印を EU 側が拒否したためでもあり、ティモシェンコ解放はウクライナの民主化のバロメーターのごとく扱われたが、その背後にある権力闘争、「ロシア以上」と言われるウクライナのオリガーキー支配に対する国民の不満があった 1 。

オリガーキーの台頭は90年代後半から特に金融と産業グループの間で強まり、ヤヌコヴィチは彼らを自己のコントロール下に置こうとして反発と分裂を招いたばかりでなく、プーチンによる汚職暴露を恐れてEUとの協定を延期したとも言われている。治安部隊との衝突の後で市民が目にしたのは、利権と横領によって建てられた宮殿まがいの豪奢なヤヌコヴィチの私邸であった。100人の命の犠牲の上に市民が倒したのは腐敗の象徴であり、そのためポロシェンコは大統領就任と同時に「脱オリガーキー化」を掲げ、「権力浄化法」によって旧政権の一掃を進めた。

しかしヤヌコヴィチの例はオリガーキー問題の氷山の一角にすぎず、自らも最大のオリガーキーの1人であり、東部での戦闘勃発後もビジネスを拡大しているポロシェンコ大統領に市民は少なからず疑問を抱いている。戦闘地域から遠い住民の危機意識は徐々に薄まり、2014年に40名以上が犠牲となる衝突のあったオデッサでさえも、2015年夏にはクリミアに入れなくなった観光客の流入で好景気ムードであった。徴兵制復活で当初祖国防衛意識の高かった若者の士気も低下している。

危機の中で行われた 2014 年の議会選では、ティモシェンコやヤヌコヴィチを嫌う人々の一部が反汚職・愛国主義の象徴として自由党(スヴォボダ)支持にまわったが、自由党もまた幹部がポロシェンコの顧問になったために支持者から裏切りとみなされ、失望した西ウクライナ住民は「自助党」に投票した。しかし自助党も急進党などもオリガーキーとの繋がりという点では他と変わるところはない。2015 年 10 月の地方選でも、クルィヴィ・リフ市長選におけるアフメートフ派現職市長の不正に対するデモが起こった。

ヤツェニュク=ポロシェンコ政府は、汚職撲滅の切り札としてジョージアのサーカシヴィリ元大統領をオデッサ州知事に任命した他、次々と外国の有力者にウクライナ国籍を与えて中央の要職に登用した²。現地では当初、ウクライナの堅固な腐敗構造にメスを入れるにはこのような極端な手段を講じるしかないと比較的好意的に受けとめられ、特にオデッサでは市民が反政府的になっていることもあり、ジョージアを変えたサーカシヴィリへの期待は大きかった。

しかしサーカシヴィリのような旧秩序の「破壊」に長けている人物は物事の「建設」には不向きであり、州知事就任後の短期的な成功が必ずしも長期的な戦略に基づくものではない、サーカシヴィリは知事であって大統領ではないためウクライナ全土にその効果が及ぶことは期待できないなどの冷静な見方もあり、事実サーカシヴィリをはじめとするジョージア出身者は早くも

² ジョージアからのクヴィタシヴィリ保健相、ズグラゼ第一内務次官、ゲツァゼ法務次官、サクヴァレリゼ次長検事、デカノイゼ警察庁長官、アブロマヴィチュス経済発展貿易相(リトアニア人)、ヤレシコ財務相(米国のウクライナ人 ディアスポラ)等。

¹ ウクライナの代表的なオリガーキーとしてはアフメートフ、コロモイスキー、ピンチュク、リョボチキン、フィルタシュ等。

2016 年に辞任した。また、アブロマヴィチュス以下経済発展貿易相の全次官も同年、「ペトロ・ポロシェンコ・ブロック」会派のコノネンコ副代表らによる国営企業の民営化をめぐる介入や、改革に対する組織的妨害を理由に辞任した。

後述する東部 2 州の特別の権限に関する憲法改正をめぐって急進党、「祖国」党、自助党が連立を離脱し与党連合は過半数割れの 215 議席となり、30 日以内に連立が形成されなければ大統領は最高ラーダを解散させられるが、ポロシェンコはいわゆるパナマ文書問題の浮上もあり支持率が低下する中での選挙は避けようとした。連立政権は過半数を取り戻せず、ヤツェニュク首相は解任されフロイスマン内閣に代わったが、連立形成のためには「復興」党や「人民の意志」党などオリガーキーや旧地域党のメンバーを多く含む政党と協力せねばならず、マイダン革命後「欧米派」 4 党の連立政権が実現ながら結局分裂し旧勢力をとりこむ様子は、オレンジ革命後のユシチェンコ大統領の失政を彷彿とさせた。

世論にはそうした政治への不信感があらわれており、2016 年 11 月にラズムコフ・センターが 実施した調査によれば、大統領を「信用していない」とする市民は 66.7%、最高ラーダに不信感 を持つ者は 79.4%、政府 74.1%、検察庁 76.2%、官僚 81.6%、裁判所 79.1%、国立銀行 75.2%、 政党 77.3%と、三権のいずれの機関に対しても強い不信感が示された 3 。また、市民が「改革を 阻害している」と考える存在は、オリガーキーと官僚がどちらも約 50%、政府 31%、大統領 26%、 連立を形成している政党が 27%であった 4 。

改革が遅い原因について、政権トップがオリガーキーであることに加え、政治家も一般市民も「ポスト・コロニアル」20年を経てなお「ソヴィエト・マインド」が断ち切れていない点を自己批判するウクライナの専門家も少なくない。すなわち、この国の市民は伝統的に社会的・市民的権利を国家に渡してきたため、自ら客観的に状況を判断し決定する力に乏しいということである。プーチンは工業化のためにソ連中央から送られてきた人々が多く、ソヴィエト・メンタリティを強く残す地域(ドンバース)をあえて狙ったとも言われている。

一方で、政治に左右されない独立した司法制度の確立を含む司法改革に関する憲法改正、大規模国営企業の民営化条件を定めた法や汚職防止・対策法の制定⁵、税制改正、政府関連機関の入札を対象とする電子公共入札システムの導入及び、議員の抵抗により何度も延期されてきた要人・公務員の所得の電子公開化、汚職対策機関の新設など評価されるべき点もある⁶。平均月収2万円と言われる一般的なウクライナ人にとって、公共料金や物価上昇、東部戦闘地域での生活困窮にもかかわらず億単位の資産をもつ議員の多さに反発するのは自然なことであるが、細目にわたり明確な日付を記した詳細な内容の電子公開化は、常時市民や専門家によるチェックを

http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnykh-instytutiv-elektoralni-oriientatsii

 $^{^4\,}$ http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya1234_433431

⁵ 政党に対する国家からの予算配分、企業や個人からの寄付制限による政党のオリガーキー依存脱却、資金透明化、違 反罰則規定等を含む。

⁶ 政治家・公務員の資産状況や経済活動を監視する「国家汚職防止庁」、彼らの汚職を摘発する「国家汚職対策局」、「特別腐敗防止検察庁」など。「国家汚職対策局」は IMF の要請により国家汚職対策委員会が再編された組織であり、電子公開された資産は国家汚職防止庁のサイトで閲覧可能(https://public.nazk.gov.ua/)。

可能にし、上記汚職対策機関による取り締まりの対象になっている。法学の学位や法律家としての職歴のない「ペトロ・ポロシェンコ・ブロック」のルツェンコ代表の検事総長任命をめぐっては疑問の声も上がったが⁷、前任者のショーキン検事総長から一転して強力に改革を推し進めている。

(2) クリミア問題

ウクライナの初代海軍司令官 B.コージン氏によれば、ソ連崩壊後ウクライナ海軍は 1997 年にようやく完成したが、その過程でロシアは常にウクライナ軍の創設を妨害しセヴァストーポリの司令部をオデッサに移すよう圧力をかけてきた。メシコフ・クリミア自治共和国大統領の擁立に失敗してもロシア海軍が支援する社会団体を通じてウクライナ語やウクライナ文化を少数派においやろうとする活動を行っていたことを考えれば、ロシアは着々とクリミアを奪取する準備をしていたのであり、それにもかかわらず何の手も打たなかった政府をコージン氏は批判する。

同氏はまた、2014年に明るみになったウクライナ側の失敗として、海軍創設期に国防省が地元兵士の徴用を基本方針としていたこともあげている。当時セヴァストーポリを拠点とする海軍にクリミア以外(とりわけ西ウクライナ)から兵士を集めるのは困難だったためであり、2013年の時点でウクライナ海軍の90%はロシアに親近感をもつクリミア出身者だったことがロシア軍への転属者が出た理由と指摘する。

2014年の危機の際、チェニュフ国防相代行はトルチーノフ最高ラーダ(国会)議長にロシアと戦うことを進言したが、ウクライナには勝算がないため国家安保・防衛会議の中で同意する者はいなかった。その結果ウクライナが得たのは「侵略者」ロシアに対する国際社会の制裁とウクライナへの支援であったが、政府にはクリミアや黒海全般に関するグランド・ストラテジーが欠如していたと多くの専門家が批判する。

確かにウクライナ外交は、独立以降、ロシアや EU、NATO、米国、中国との関係を基軸に展開されていたが、1990 年代末から 2000 年代前半になると、様々な文明の接点として、また EU・NATO と非 EU・NATO 諸国の接点としてのユニークさや資源開発、輸送インフラの構築・整備によるトランジット国ウクライナの地位強化、観光・組織犯罪対策・環境問題での協力による経済発展への期待から、政府系のシンクタンクでも黒海地域に対する外交が議論され始めていた。しかしそうした黒海地域の特殊性は、同時にこの地域の弱点でもあり、少なくとも黒海地域は CIS と異なりロシアの排他的勢力圏ではないとする見方が甘かった事を 2014 年の危機は証明した8。

ロシアがクリミアからシリアにも兵を送り込み、今や制約なく黒海の軍備増強と近代化を進

⁷ ルツェンコは元内相で、ヤヌコヴィチ時代に「職権乱用罪」と「公金横領罪」を理由に逮捕されたがマイダン革命で 釈放された。

⁸ ウクライナと黒海地域の関係については拙稿「ウクライナの政治変動と外交政策」、六鹿茂夫編『黒海地域の国際関係』名古屋大学出版会、2017年、197~214頁参照。

めているのに対して⁹、「危機」で艦艇の 70%を失ったウクライナは新たな海軍ドクトリンを策定し、セヴァストーポリから海軍司令部をオデッサに移してミコライフ、ヘルソーンとともに海軍インフラの整備を急いでいる。 2016 年 4 月¹⁰、オデッサにリクルートセンターが開設されており、独立後の海軍がクリミア出身者中心に創設されたために「危機」でロシア軍への造反者が出たとすれば、オデッサを拠点とする海軍創設はロシアによる侵略への一防止策ともなりうる。ポルトラク国防相は 2017 年を「海軍再建の年」と名付けて復興・強化を進めている。しかしオデッサもまたロシア帝国の玄関口でありヨーロッパとモスクワへのハブとしてロシア人の出入りが多い上に伝統的な商業港であるため、軍港としての機能と両立させられるかが課題である。

クリミアについて無視してはならないもうひとつの問題は、タタール人の状況である。2014年3月以降、ムスタファ・ジェミリョフ氏やレファト・チュバロフ氏などタタール人の指導者はクリミアから追放された。クリミアから脱出した住民の半数はタタール人であり¹¹、クリミア・タタール人にとってはエカチェリーナの時代、クリミア戦争時、スターリン時代に続く「4度目の強制移住」(deportation)となる¹²。ソ連時代に反体制派として弾圧されていたジェミリョフ氏は¹³、禁止本や武器所持の嫌疑を理由とする警察の捜査や、マスコミによるメジュリスや指導者の名前のポジティブな文脈での引用禁止はソ連時代のやり方そのものであるが、現在の状況はソ連時代よりも悪いと言う。

ジェミリョフ氏によれば、ヤヌコヴィチ政権時代の2014年2月にタタルスタンのビジネス代表団がクリミアを来訪した折、プーチンから「クリミアの将来」について個人的に会談をもちかけられ、すでにその時プーチンがヤヌコヴィチを見限っていること、クリミアに何かが起こる不安を感じたという。クリミア併合に際しプーチンは、クリミア・タタール語を現地公用語の1つとすることを約束し、タタール文化の保護や住宅問題解決のための大統領令に署名したほか、タタルスタン共和国のミンニハノフ大統領やシャイミエフ元大統領(現プーチン顧問)を通じてジェミリョフ氏への懐柔工作を試みた。

ジェミリョフ氏によれば、ミンニハノフはジェミリョフ氏のもとへ何度も訪れロシアでの生活の素晴らしさを強調し、プーチンもタタール人をめぐる社会・経済問題の解決、タタールの地名復活、政府機関におけるタタール人代表ポストの設置、タタール人のクリミア帰還支援・促進などをあげて、「ロシアはタタール人に対しウクライナが独立後 20 数年間でした以上の事を短期間で実行する」ともちかけた。しかしジェミリョフ氏は、1944年の強制移住にかかわる問題の責任はソ連の継承国たるロシアにありプーチンの言う改善へのとりくみは当然であること、

⁹ その一方で、黒海問題の専門家 M.ホンチャール氏によると、プーチンと親しいロッテンベルグの受注によりロシアはケルチ海峡に橋や海底ケーブルの建設を始めたが、黒海の海底は不安定でありヒトラーも橋の建設を危険視して浮き橋にしたという(その後ソ連が橋を建設したが間もなく崩壊)。しかしロシアにとって浮き橋では艦隊を通せなくなるという問題がある。

¹⁰ 同月、ポロシェンコはハイドゥク海軍司令官を職能不十分として解任した。

¹¹ 彼らの多くは主にヴィンニツァ、リヴィウなど西部に移住。

^{12 1944}年の強制移住の対象となったクリミア・タタール人は20万人、うち5万人以上が2年間で死亡した。

¹³ クリミアの農家に生まれ 1944 年にウズベク共和国に追放される。「クリミア・タタール青年同盟」の一員として反体制運動を展開し、逮捕・流刑・収容所送りを繰り返す中ハンガーストライキを行いクリミア・タタール人のカリスマ的指導者となる。1989 年にクリミアに帰還、1998 年から最高ラーダ議員となる。現クリミア問題大統領全権。

その具体的な方法はウクライナ政府と交渉すべきこと、その前に軍隊を撤退させることを求めたところ、その翌月(2014年4月)からクリミアへの「入国」を拒否された。ミンニハノフやシャイミエフからの接触もなくなり、ジェミリョフ氏は自分と接触させることで自由にプーチンを批判する空気がタタルスタンに波及したり、クリミア以外のタタール人からの支援が増大するなどの逆効果をプーチンは恐れたのであると指摘する。

クリミア・タタール人は、2015 年9月にクリミアへの食糧や物資の流通を阻止するためウクライナ本土とクリミアの間を封鎖する運動を起こし、現在も続いている。目的は、クリミアにおける生活の悪化によりロシアによる併合を撤回させること、逮捕されたタタール人の釈放など弾圧を停止させることであり、ウクライナ政府もこの運動を支援している。クリミアの食糧の80%、エネルギーの85%、水の75~80%はウクライナ本土から供給されており14、併合前はそのコストを観光・ビジネスで賄っていたが、現在は観光客がロシア人だけとなり観光業減収の打撃は大きい。ロシア政府は観光パスを発行し議員等にクリミア観光を奨励しているが、パスはビジネスとしてはマイナスでありパスを売って他の観光地に行く者もいる。鉄道が遮断されたため運送費も含めクリミア維持の負担が増大する一方(生活面だけでも年間25億ドルかかると言われる)、闇ビジネスがこの状況を利用している。

ジェミリョフ氏はトルコのエルドアン大統領と会見し、ボスポラス海峡の封鎖やロシアへの制裁を呼びかけたが、経済への打撃やテロの問題を理由にエルドアン大統領は同意しなかった¹⁵。しかしトルコにはクリミアのタタール人口をはるかに越える 300 万~500 万のクリミア・タタール人がおり、トルコ最大のディアスポラとして 40 近くのクリミア・タタール人の組織を形成している。2015 年 8 月にアンカラで開催されたクリミア・タタール人合同会議にエルドアン大統領はクリミア併合を批判するメッセージを送っており、30 万のタタール人受け入れも表明している。メスヘティア・トルコ人にビザを発給した経験のあるアメリカ大使館もタタール人へのビザ発給を提案したが、ジェミリョフ氏はクリミアにおけるタタール人空洞化はロシア化を促進するため、タタール人はクリミアにとどまる意向であるという。

その一方、クリミア封鎖後、タタール人社会の中で少数とはいえ反ジェミリョフ派も生まれつつあり、メジュリス元幹部のレムジ・イリヤソフ氏は生活の保障を理由にロシアによるクリミア併合を支持し、クリミア共和国議会副議長のポストに就いた。封鎖はクリミアに残ったタタール人からの提案であったものの、1割強は実行に否定的だったと言われる。

(3) 東部・憲法改正問題

プーチンは、クリミアへの回廊を築くための東部8州による「ノヴォロシア構想」を断念し¹⁶、 ドニェツクとルハンシクをグレイゾーンのまま維持して2州を通じウクライナの EU 加盟を阻

¹⁴ 飲料水はクリミア内でも確保可能だが商業用・農業用にとっては打撃となっている。2015 年 11 月にはクリミアへの送電施設が破壊される事件が起こり、ロシアはケルチ海峡に送電線を敷設し電力供給を開始した。

¹⁵ トルコは60%近くの天然ガスをロシアから輸入している。

¹⁶ ドニェツク、ルハンシク、ドニプロペトロフシク、ザポリッジャ、ヘルソーン、ミコライフ、ハルキウ、オデッサの8州。

止しようと連邦化を要求したがこれも実現せず、原油価格が下がるなか膨大な出費を抱えこむことになったことからプーチンの思惑はすべて失敗したと見るウクライナ人は多い。しかしポロシェンコもまた東部をコントロールできておらず、ミンスク合意 II で取り決められた 2015 年末までの分権化に関する憲法改正及びドンバスの特別の地位に関する法の採択をめぐり、自助党と「祖国」党が与党連合を離脱するなど合意そのものが内政の不安定化をもたらしている。

ミンスク合意は、ドニェツク州とルハンシク州の特殊性を考慮し、2015 年末までに地方分権 化を核心とする新憲法を施行すること、両州の特別な地位に関する法を採択することを義務付 けている。そして、両州の地方自治には、個別の地域で発生した事件の関係者を処罰・訴追しな いこと、検察機関の長及び裁判所の長の任命に当該地域の自治組織が参加すること、各地域の議 会の決議によって公共秩序維持のための人民警察部隊が創設されること、合意後の選挙で選出 された又はウクライナ最高ラーダによって任命された各地域の議員や上級公務員の権限は任期 前に停止されないこと、政府の中央機関とロシアが国教を越えた協力を行うこと、国が社会的及 び経済的発展を支援すること、言語選択の権利を認めることなどを含むとされた。

ソ連時代の極端な中央集権体制からの脱却は独立以降の課題であり、とりわけウクライナでは中央から地方への予算配分における収賄という縦の汚職構造の破壊や、中央の過剰な規制からの解放による地方経済の活性化に向けた議論はなされてきた。しかし分権化が東部2州に対する特別の措置とセットにされたことで、2州だけを特別扱いすることへの他州の不満や、ウクライナにおける分断の固定化、「ロシアへの譲歩」に対する反発が強まり、本来の分権化の議論とは異なる要素が加わり、事態が複雑化した。

ポロシェンコ大統領は、2015 年 1 月に分権化に関する憲法改正案を、さらに同月 15 日に改訂版を提出したが、前者が「ドニェツク州とルハンシク州の特定の地区における地方自治履行の特殊性は別法をもって定める」との文言を法案の移行措置規定に入れていたのに対して、後者は憲法そのものの移行規程に組み入れたために波紋を呼び、法案は 8 月 31 日に賛成 265 票で可決されたものの、「祖国」党、急進党と自助党の一部は反対票を投じ、最高ラーダ前では「自由」党など憲法改正に反対する勢力と治安部隊の間で死者 3 名、負傷者 150 名以上をもたらす衝突が生じた。

ウクライナ憲法は、憲法改正について2段階に渡る手続きを課しており、第1回目に過半数で採択されたのち、次の会期で3分の2以上の賛成が得られれば採択となるが、否決されたり採決がなされなかった場合、向こう1年間は法案を再提出できなくなる。「祖国」党、自助党、急進党の反対により次期会期中に3分の2の賛成票を確保することが難しくなったが、先述の通り解散総選挙にすれば「ペトロ・ポロシェンコ・ブロック」も人民戦線党も議席を減らすおそれがあるため、ポロシェンコは打開策として年明けに第二段階の採決に付されなかった改正案の次会期持ち越しを可能にする最高ラーダ規程の改正案を提出し、可決された。これにより、「祖国」党と自助党は前年9月の急進党に続いて2016年2月に連立を離脱し、ヤツェニュク内閣は総辞職となったのである17。

-

¹⁷憲法裁は第二段階について、どの通常会期で本採択するかは最高ラーダが決定できるとした。

そもそも、分権化には憲法改正と同時に地方自治機関の権限や天然資源、税制・予算、選挙他もろもろの分野での法改正と制度、地域政策の見直しが必要であり、1年たらずで完遂できるものではない。ポロシェンコ案では、町・村長(スタロスタ)の地位や¹⁸、地方における法令遵守の監督と中央行政機関との活動調整を任務とする「プリフェクタ」に関する規定があるが、「プリフェクタ」の任命権は大統領にあるため地方に対する大統領権限を維持しようとしているとの批判もある。

右派はミンスク合意をロシアへの譲歩と見なしており、合意の履行は「欧州派」の連立離脱を招いたが、不履行はロシアからの格好の批判材料となり、ミンスク合意をめぐり EU とウクライナの関係がぎくしゃくすること自体がロシアにとっては好都合である。しかしプーチンもまた、クリミアへの回廊を築くための東部 8 州による「ノヴォロシア構想」も、ドニェツクとルハンシクをグレイゾーンのまま維持し 2 州を通じてウクライナの EU・NATO を阻止するための連邦化も事実上断念せざるをえず、2 州自身もウクライナ領の一部としての「特定の地区の特別の地位」を訴える憲法改正案を提示し¹⁹、何度も選挙を延期していることから、ロシアと東部 2 州にとっても勝利とは言えない。

そのためか、2015 年 2 月 12 日の「ミンスク合意 II」後も東部情勢は緊迫したまま、2017 年 1 月にもドニェツク州のアブディイフカで衝突が生じた。国際社会の目がシリア内戦やイギリスの EU 離脱、米国の政権交代に向けられる中で、「真空をついたロシアの攻撃」「和平に不満をもつ分離派による現状打破の試み」「ミンスク合意の履行を先延ばしし対ロ制裁を続けさせるためのウクライナ側の指示」などと相互批判の構図は変わらない。

毎月行われている 3 者コンタクト・グループ会合の交渉役であるクチマ元大統領の娘婿ピンチュク氏が、『ウォール・ストリート・ジャーナル』紙で EU・NATO 加盟の見送りや2州での選挙実施等の妥協案に触れウクライナでは大問題となったが、妥協に対する国民の反応をうかがう意図でポロシェンコの側近も関与していたとの指摘もある²⁰。

他方で、分権化の一環として、細分化されすぎている町村を 1500 の「フロマーダ」に統合し、教育や社会保障・文化等の分野でより大きな権限を与える「フロマーダへの自発的統合」に関する法が 2015 年 2 月に採択され、すでに多くの州で「フロマーダ」が形成されるなど前進も見られる²¹。EU は分権化改革支援に 2017・2018 年の 2 年で 2500 万ユーロを割り当てているが、ウクライナにおける分権化は中央への依存心やオリガーキーからの脱却といった意識改革と高い行政能力を有する人材確保が急務である。

 20 ピンチュクは自らの意図と異なる編集がされたとしている。http://foreignpolicy.com/2017/02/06/its-not-just-putinfueling-war-in-ukraine-trump-donbas/

¹⁸「スタロスタ」は中世のスラヴ地域でしばしば用いられた地方自治機関の長の呼称で、ロシア帝国崩壊後の中央 ラーダ政権では知事と共に政府によって任命された。

¹⁹ https://dan-news.info/official/popravki-dnr-i-lnr-v-konstituciyu-ukrainy.html

 $^{^{21}}$ 最も進んでいるのがテルノピル州で 36 のフロマーダが生まれており、ドニプロペトロフシカ州の 34、ジトーミル州の 32 がこれに続いている(http://decentralization.gov.ua/)。

(4) 対外関係への影響

筆者による聞き取り調査の中で、2014 年 6 月の BSEC (黒海経済協力機構) 会合にウクライナ代表として参加した元外務次官が危機直後の周辺国の反応について語ったところによると、(ロシア以外は)形式的にウクライナを支援する姿勢を示しながらも、個別に見れば明確にウクライナを支持していたのはルーマニア代表のみであり、ブルガリアは EU の立場から逸脱できない一方で露骨に対露批判もできず、アルメニアは深くかかわるのを避け、モルドヴァは沈黙し、トルコは「待ち」の姿勢に徹し、グルジアはウクライナがロシアの変化を過小評価していたとした。ロシアの抵抗を配慮して BSEC のサイトにはウクライナ問題に関する各国の発言が出されなかったが、何らかの形でオープンにし残すための落としどころとして付属文書扱いとしたという。

危機を経てウクライナとの関係が最も改善されたのはルーマニアであろう。ルーマニアにとって対岸のセヴァストーポリ同様にオデッサもまた陸路で遠くない位置にある。オデッサには EUBAM の本部もあり、ルーマニアは EUBAM が最初に協力協定を結んだ第三国となった。 EUBAM は、ウクライナ=モルドヴァ間の国境管理・税関整備・国境地帯の信頼醸成を目的に EU が 2005 年に開始した国境支援プログラムであり、トランスニストリアが横たわるウクライナ=モルドヴァ国境では人身売買や密輸が深刻であったが、EUBAM 開始後手榴弾や銃等の武器密輸は減少しセキュリティ・システムがかなり改善されており、長期的にはクリミアとの境界にもそのノウハウを適用する予定であるという²²。ウクライナが EU に求めているビザ撤廃が 2016 年半ばに実現すれば、ルーマニア以外との人の流れも活発化することが予想される。

EU との連合協定・「高度で包括的な自由貿易圏(DCFTA)」の発効により関税が撤廃され、輸出入ともに EU の比率が高まると同時に、天然ガスを含みロシアへの依存度が低下した。「連合協定」は必ずしも加盟を前提にしていないとはいえ、内政不安定を理由に調印を見送ってきた EU が、従来の方針をくつがえして混乱の渦中にあるウクライナと調印するという政治的判断を下したことから、ウクライナにとって改革は調印のための条件ではなく当事国としての義務となり、欧州基準に合致した司法・警察・税制改革、分権化、公正なる民営化・企業活動の促進、汚職対策がかつてないスピードで進められている。しかし、2016年4月6日にオランダで実施された EU とウクライナの「連合協定」に関する国民投票では反対が6割を超えて否決されるなど風向きは厳しい。

危機後、ウクライナはロシアの侵略に対するシナリオを想定した NATO との合同軍事演習を重ね、NATO の支援を受けて NATO 標準に向けた国防改革を進めている。しかし、NATO 標準化の推進や関係強化がウクライナの NATO 加盟を急速に早めると考えるのも性急である。確かに危機前は 10%代に過ぎなかった NATO 加盟賛成派が危機後大幅に増えたが、大方の世論調査では4割強にとどまっており、ポロシェンコ大統領が賛成 54%という数字をあげて国民投票に言及した時も、駐英ウクライナ大使はポロシェンコ発言の目的をウクライナの NATO に対す

²² EUBAM オデッサ本部での聞き取りより。

る姿勢を示すことに過ぎないとして、近い将来に正式加盟のための国民投票を実施することはないと断言している²³。欧州委員会のユンケル委員長も 25 年以内のウクライナの EU・NATO 加盟を否定しており、シリア問題が泥沼化する中、国際社会におけるウクライナ問題の比重低下や欧米の「ウクライナ疲れ」さえささやかれている。

むすびに代えて

クリミアの帰属変更に関し、ロシアはコソヴォの例を引き合いに出しながら、クリミアの住民 投票によって住民の明確な意思が示された点、あるいはその自決権というものを掲げて自国の 行為を正当化している。それに対して欧米は、コソヴォ独立の承認は、あくまでアルバニア人に 対する大規模な人権侵害や民族浄化が前提となっていたとしてクリミアとの違いを主張してい る。だからこそプーチンは、連邦軍の使用及び併合の理由として「混乱状態からのロシア人救済」 を強調した。ロシアがソ連崩壊以降クリミアを取り戻す機会をうかがっていたとすれば、キエフ での死者 100 人を越える混乱とウクライナ議会による正規の手続きを経ないヤヌコヴィチ解任 は絶好の機会となったのであり、ウクライナは、ロシアがクリミアを手にするチャンスを自ら与 えてしまったことになる。

勿論、自決権をどこまで認めるかは、国や歴史を問わず極めてデリケートで複雑な問題である。 自決権を根拠にソ連からウクライナが独立し、次いでクリミアがウクライナから「事実上」離脱 し、ウクライナ東部がクリミアに続こうとするなど、自決権をめぐる問題はあたかも「マトリョー シカ」のような入れ子構造となっている。そして、クリミアがロシアに併合された結果、現地の タタール人の権利が侵害され、目的を果たせなかった東部は戦闘状態に陥ってしまったのは周 知のとおりである。しかし、ポロシェンコ大統領の「祖国防衛のための戦い」という呼びかけと 徴兵制の復活が若年層にどれほど響いたのかは疑問である。

ポロシェンコ大統領が、「危機をもたらした根本的な原因は汚職やオリガーキーによる独占、警察の腐敗等による国家安保システムの機能不全にあり、ロシアの侵略を可能にした責任は1人1人の兵士ではなく政治エリートにある」と自己批判した通り、また、サーカシヴィリが「ウクライナが今なすべき最善の策は改革であり、自立すること、セルフリライアントになることである」と述べている通り、政治への信頼を取り戻し、内政を安定化させることこそが国力の強化となりロシアの「侵略」を阻止する最大の武器となる。ここではとりもなおさず、過去20年間でロシアが一体何をなし得たのかというよりは、ウクライナは何をなし得なかったのかという点が問われているのである。

裏を返せば、「ウクライナへの国際社会の援助を強化せよ」という一見まっとうな主張についても、ウクライナの自立性抜きには、その有効性も自明ではないということである。国外勢力による関与が、ある国の社会やその住民の思考を抜本的に変革するには限界がある。たとえば、腐敗撲滅のために、外国人に国籍を与えて直接内政に投入するというような大胆な手段を講じて

-

²³ http://www.bbc.co.uk/programmes/p04rs5l6

も、それはあくまで一時的な措置に過ぎず、実際に既述の通り殆どの要人が早々にポストを去っている。

改革が IMF からの圧力や EU との査免協定締結・支援の条件としてではなく、自らのイニシアティヴで行うのでなければ、その効果は極めて限定的なものとなるであろうし、分権化問題がポロシェンコやヤツェニュクの追い落としや前倒し選挙による票獲得、連立形成の道具、地方のオリガーキーの権力基盤強化に利用されるならば、この2年で払った代償はあまりにも大きいといえよう。いずれにせよ、ウクライナが自立的にその国家的目標を明示することで、はじめて日本や欧州としても、ウクライナといかにかかわるべきか、その戦略的指針が見えてくるのではないだろうか。

(平成国際大学准教授)

2. ロシアからみた「危機」

斎藤 元秀

はじめに

ソ連解体後もロシアは、ウクライナを含む旧ソ連地域を依然として自国の勢力圏であると考えている。プーチン大統領は2014年に親露的なヤヌコーヴィッチ政権が崩壊する事態に直面し、急遽クリミア併合を思いついたとされる。しかしながら、実はロシア・グルジア戦争終結後の2004年から、プーチンは相当長い時間をかけてクリミア併合を検討していたのである¹。ロシア外交は場当たり的だといわれているが、必ずしもそのよう断言できない面もあり、注意が必要だ。昨年「ウクライナ危機と日本の地球儀俯瞰外交」について報告論文を執筆した。本稿はその続きである。本報告の目的は、昨年に提出した拙稿を踏まえて、ウクライナ危機後のロシアの対中、対印、対日政策を検討し、これまでにプーチンの「東方シフト外交」がいかなる成果を上げ、日本にとっていかなるインプリケーションを持つのか考察する点にある。

(1) 過度の対中接近政策の転換

クリミア併合には成功したものの、プーチンにとって予想外であったのは、その後中国経済のバブルがはじけ、期待した規模の経済協力を中国から獲得できなくなったことである。こうした状況の下で、背に腹をかえられないと判断したロシアは、2014年9月、中国に最新鋭スホイ35戦闘機の輸出に合意した。引き渡しは2016年から2018年までに順次行われる予定で、日本の安全保障にとって懸念材料になっている。

ウクライナ危機発生後、プーチンの対中外交は目立った成果を上げていない。たとえば、2016年6月、プーチン大統領が出席したカザフスタンで開催された「上海協力機構(SCO)」の首脳会談では、中国が異議を唱えたため、2017年度におけるイランの SCO 加盟についてロシアは支持を獲得することができなかった。SCO 首脳会議を終えると、プーチン大統領はその足で訪中したが、ロシアが希求する大型経済契約は成立しなかった。その一方で、南シナ海問題では、国際化しないという中国の立場をロシアが受け入れることが中露共同声明の中に明記された。ウクライナ問題に関しては、「ミンスク合意」に基づいて平和的に問題を解決すべきである旨のあたりさわりのない文言が中露共同声明に記載されるに留まった。その結果、「中露戦略的パートナーシップ」が中国主導で一層進んでいるのではないか、と国際社会に印象づける結果となった。

2006 年以来、ロシアの国営テレビ放送は中国に対し否定的な報道を行うのを禁止しているが、 ウクライナ危機発生後、中国への接近外交を展開する中で、ロシアは対中批判をいっそう控える ようになっている。国際シンポジウムなどでいろいろ水を向けても、ロシア人が中国を批判する

¹ 斎藤元秀「クリミア併合後の中露関係」『法学新報』第123巻第7号、2017年、390頁。

ことはなかった。2016 年 10 月、日露関係に関するシンポジウムに参加するため、ウラジオストクに行く機会があった。その際、シンポジウムの内外で、さまざまなロシア人と意見交換をする機会を得た。中国はロシアにとって軍事的な脅威ではない、中国人は言われているほどロシア極東にいない、ウラジオストクには中華街がなく、中国人のロシア極東への入国は規制されるとしている一という声が聞かれた。ロシアは中国との「戦略的パートナーシップ」の維持を重要視しながらも、中国人がロシア極東で農地を借り、化学肥料を多量に使い、土地を汚染していることを苦々しく思っている。対中警戒心から、ロシアは中国人に農地を売っていない。中国はロシアにとって脅威でないというのがロシア政府の公式見解であるが、ロシア極東における中国のやり方にロシア人が不満を持っていることは確かである。

こうした情勢の中で、モスクワ・カーネギーセンターの中露関係専門家ガブリエフ上級研究員が2016年に米韓ロシンポジウムに提出した北東アジアにおける中国の安全保障の意図について明晰に分析したペーパーの中で、中国の脅威について論及しているのは注目に値する。

2016年6月上旬、日本国際フォーラムで中国社会科学院一行と意見交換を行った。その際中国側から、「ロシアは中国の意表を突いてクリミアを併合した。ロシアは怖い」という趣旨の発言があった。筆者はロシアの方は中国を怖がっていると指摘したところ、発言者が意外な顔をしていたのは印象的であった。

中露の経済関係はロシアの思惑通りに進んではいないが、ウクライナ危機後、軍事分野での協力は進展し、米国1極支配に対抗するという意味もあって軍事演習の規模も大きくなってきている。2016年9月、ウラジオストクフォーラムで安倍首相とプーチン大統領が会談した直後、中露は南シナ海において8日間にわたり大規模な合同軍事演習「海上連携2016」を実施した。

2014年3月、中国の全人民代表大会は「脱欧入米」一正確には「脱欧入欧米」一の方針を決議した。中国にとってロシアの重要性は低下している²。見かけとは異なり、中露関係は結構不協和音を奏でているようだ。注目すべきは、2017年1月25日、ロシアの『独立新聞』に中国の核戦力の9割以上は、米国を対象とするものではなくロシア向けだとするロシアの軍事専門家の見解が掲載されたことである。同日刊行された『ロシア NOW』に、中国が中国北東部黒竜江省に配備したのは大陸間弾道弾「東風41」でロシアを狙ったものではないが、米中両国が軍事衝突した場合、米国が中露国境に配備された中国の核兵器を攻撃する恐れがあり、ロシアは自国の環境に悪影響を与える可能性を危惧すべきだ、とする中国に遠慮がちな論評を載せて『独立新聞』の記事とバランスをとった。

2017年1月、最新鋭の地対空ミサイル S400 が中国に輸出された。6 基だけにしたのは、中国が模造するのを危惧したからである。中国は南シナ海や東シナ海ならびに台湾を睨んで配備するものとみられる。日本にとっても警戒すべき動きである。S400 が中国南部に配備されれば、インド北部も射程に収めることが可能となるため、インドも警戒している。

-

² 斎藤「クリミア併合後の中露関係」、407 頁。

(2) ロシアのパキスタン接近で複雑化するインドとの関係

ウクライナ危機発生後、露印関係は友好的だが、中露関係とは異なり大きな動きはない。クリミア併合の翌月の2013年4月、プーチン大統領は中国に飛んだ。インドに飛んだのは、2014年12月中旬のことである。

プーチン大統領は、ロシアはアジアでは中国の次にインドを重視していると主張しているが、実態が伴っていない。反面、インドにとって米国や日本の重要性が高まっている。ロシアにとって頭痛の種は、インドが米国との関係改善を図っている関係で、インド外交におけるロシアの重要性が低下気味である点である。こうした情勢の展開を受けて、2016年12月より、ロシアはインドよりもパキスンを重視するようになったという指摘もある3。

ロシアの対印武器輸出は、どのようになっているのであろうか。ソ連時代からロシアはインドにとって最大の武器調達先である。インドの兵器輸入額の 75%をロシア製が占めるが、老朽化が進んでいる。世界第1位の武器輸入国インドは、兵器の国産化と兵器輸入先の多角化を進めており、ロシアの対印武器輸出は縮小傾向にある。インドの武器市場でロシアは首位を占めるが、米国は僅差の第2位である。インドはフランスからラファール戦闘機を輸入しているが、米国のF15 戦闘機より性能が劣る。フランスはインドとの共同生産を拒否している。

インドとロシアの間では、国防相級の協議が毎年のように開催されている。だが、ウクライナ 危機の影響を受けて、ウクライナにあるロシアの兵器工場がフル稼働していないこともあって、 インドは、他の国と同様にロシアから兵器の部品や軍事技術を入手することに困難を覚えてい る。インドはロシアとスホイ 35 や超音速ミサイルの共同生産をしているが、インド側はロシア から円滑に部品が入らず不満を持っており、モディ政権は「メーク・イン・インド」(インドで 作ろう)運動を推進中である。

2015年12月、モディ首相が訪露し、プーチン大統領と首脳会談を持ち異例ともいえる長文の共同声明が発表された。ロシアはインドとの関係が前進したと力説した。しかし、中身はほとんどなかった。インドは「上海協力機構」への早期加盟を希望しているが、インドの早期加盟に対するロシアの支持は明記されなかった。ロシアとインドはインドで少なくともロシア製軽量多目的軍用へリコプター「Ka-226」を 2000機インドで共同製造することに合意したものの、インドが希望する S300 地対空ミサイルのインドへの輸出は見送られた。顕著な成果がなかったこともあって、ロシアの主要紙にはモディ首相訪露についての記事は掲載されなかった。『ジェーンズ・デフェンス・ウイークリー』誌(2016年1月6日号)は、モディ首相のロシア公式訪問は限定的な成果を収めるにとどまったと論評した。

インドにとって頭痛の種は、2010年からロシアがインドの宿敵パキスタンに接近を図っていることである。2015年以来これまでにパキスタンはロシアから4機のMi35攻撃用(多目的)輸送へリを購入した。現在、パキスタンはロシアから最新鋭戦闘機スホイ35やスホイ37を輸入するため、ロシア側と交渉中である。ロシア側はパキスタンとの関係は限定的で、ロシアはテ

52

³ Polina Tikhonova, "Russia Favors Publicly Over India," December 21, 2016, http://www.valuewalk.com/2016/12/russia-publicly-favors-pakistan-vs-India/.

ロリズムとの戦いや麻薬取締りでパキスタンを支援しており、かかる協力はインドの長期的国益に合致すると指摘して正当化に努めると同時に、インドが米国やフランスやイスラエルから戦闘機や軍事用へリコプターを購入したことに対し声高に批判をしていないと反論している。プーチンは「パキスタンカード」を巧みに駆使しながら、対印政策を進めている。さらにロシアは中印パの間で微妙なバランスを取りつつ、南アジアにおいて米国に対抗して行く構えを見せてもいる。

2016 年 10 月、BRICS 首脳会議がゴアで開催されるのを利用してプーチン大統領が訪印してモディ首相と首脳会談を持ち、軍事・経済分野を中心に関係を発展させることで合意した。これまでに、ロシアはインドと軍用へリコプターを共同生産することやインドがロシアから最新鋭の地対空ミサイル「S-400」を購入することや、ロシアがインドのためにフリゲート艦を建造することで合意した。50 億ドル規模の取引と見られる。インドの装備はソ連から冷戦期に購入したものが多く、ロシアはモディ政権が進めている軍備の国産化に協力する形で活路を見出そうとしている。インドとしても、中国を牽制するため、ロシアとの関係を悪化させたくないのであろう。

露印両国は 2013 年以来合同軍事訓練を実施してきたが、2016 年 9 月下旬、両国の陸軍は反テロを名目にロシア極東の准山岳地帯の密林で小規模な軍事演習「インドラ 2016」を実施した。他方、2015 年 12 月、海上での麻薬の密売を阻止する名目でロシアとパキスタンの海軍が「モンスーン 2015」と銘打った合同軍事演習を行った。さらに、翌 16 年 9 月には、ロシアとパキスタンの陸軍は、パキスタン北部で初の合同軍事演習を実施し、インドから抗議されると、ロシアは印パの係争地域カシミールで合同軍事訓練を行ったのではないと釈明した。

世界第7位の兵器の輸入国パキスタンは、ロシア製武器の輸入や軍事用技術に強い関心を寄せている。インド側の反発を避けるため、パキスタンは、インドを攻撃する意図を持っていないと発言し、インドの懸念の払拭に努めている。ロシアはパキスタンに輸出された兵器は防衛用でインドの安全を脅かすものではないと主張して、インドの反発を避けようとしている。

ロシアとパキスタンはアフガニスタンでイスラム過激派組織(IS)が勢いづきアフガニスタンが崩壊するのを防ぐためアフガニスタン・タリバンを支援しているが、アフガニスタン・タリバンがインド国内でテロを起こしており、インドはロシアとパキスタンの行為を批判的に見ている。インドはロシアのパキスタン接近政策に神経を尖らせている。ロシアとインドの関係は難しい段階を迎えつつあると指摘するインド人の専門家もいる。

(3) 対日接近政策の果実

ウクライナ危機発生後、ロシアの対日政策はどのような軌跡を描いたのであろうか。2016 年における動きを中心に分析してみたい。2013 年4月の安倍首相訪露によるモスクワでの安倍・プーチン会談から3年以上経過したが、北方領土交渉は全く進展しなかった。こうした中で欧州からの帰路、2016 年5月、安倍首相がソチでプーチン大統領と非公式会談を行なった。そして、未来志向の「新しいアプローチ」に基づいて「8項目にわたる対露経済協力プラン」を提案した

ところ、欧米の対露経済制裁に苦しんでいるプーチン大統領は直ちに歓迎の意向を表明した。

安倍首相がロシア経済分野協力担当相を新設して、世耕弘成経済産業相に兼務させ日露関係進展に向けてシグナルを送ったのも、プーチン大統領にとって嬉しい動きであった。ただし、ロシア科学アカデミー付属極東研究所のキスタノフ日本センター長が指摘しているように、ロシア側は日本が「新しいアプローチ」を提示したのにも関わらず北方領土問題で譲歩してないことを認識している。ロシアは、「中露戦略的パートナーシップ」を維持しながらも中国の強大化を牽制するとともに、ロシア極東の開発を軌道に乗せるため、対日接近を図っている。こうした筆者の見解は、パノフ元駐日大使の見解と一致している4。

9月、欧米諸国がウクライナ併合に抗議して対露経済制裁を実施する中で、「東方経済フォーラム」がウラジオストクで開催され、日本企業とロシア側の間でさまざまな覚書が民間レベルで調印された。日露首脳会談も開催され、プーチン大統領は 12 月 15 日に来日することに同意した。米国の大統領選挙が 11 月に開催されることになっていたので、12 月の訪日はオバマ大統領からの干渉をかわす絶妙なタイミングであった。

ウラジオストク会談の翌月、安全保障問題研究会主催の「ウラジオストクフォーラム」が開催され、筆者も参加した。同フォーラムのカウンターパートはロシア科学アカデミー極東支部歴史・考古学・民俗学研究所で、政治、経済、文化など幅広い分野にわたってロシア側と協議した。北方領土を1島とも返さない。たとえ歯舞・色丹を返還することに同意しても、日本に返還するのは100年から200年後という厳しい意見がロシア側から表明された5。

プーチン来日が近づくにつれて、日本の対露経済協力に対するロシア側の期待は膨れ上がった。その一方で、ロシアは 2016 年 11 月ごろから盛んに対日牽制外交を展開した。同月初旬に来日したマトヴィエンコ上院議長は、「日ソ共同宣言」を 2 国関係の基本となる主要な法的文書とすべきであると主張するとともに、「北方領土に対するロシアの主権は国際的文書で定められており、主権は渡さない」と断言し、日本の北方領土返還要求に冷水をかけた。

その後、ロシアはさらにハードルを上げた。同月下旬、ロシアは国後島に「バル」(推定射程 距離 130 から 260 キロ)、択捉島に「バスチオン」(推定射程距離 300 から 600 キロメートル) を新たに配備したのである。最新鋭移動式ミサイルシステムの配備は、以前から検討されていた ものであったが、戦略的価値の高い国後と択捉は日本に引き渡さないという強い意志表示に他 ならない。ちなみに、「バスチオン」はウクライナ危機発生後、クリミアに配備したミサイルと 同種で、射的距離を短く見積もっても北海道東部ほぼ全域を射程に収める。日本では「バスチオン」の射程距離が低めに報じられているが、射的距離は 600 キロメートルに及ぶという報道も ある6。

2016年11月30日、東京で日本国際フォーラム主催の国際シンポジウム「ウクライナ危機後の国際秩序」が開催され、筆者は報告後の質疑応答で、ロシアは国後・択捉両島にミサイルを配

.

⁴ Financial Times, May 6, 2016 に掲載の筆者とパノフ元駐日大使のコメントを参照されたい。

⁵ 斎藤元秀「楽観できない交渉 2 島返還さえ困難」『東奥日報』2016 年 10 月 15 日。

⁶ Nezavisimaya gazeta, 2016.11.23.

備したが、プーチン大統領の訪日前にこうした行動に出るのは日本国民の感情を傷つけるもので日露関係の発展にとって望ましくないと指摘したところ、ロシア側から一切反論はなかった。プーチン訪日直前、新たに浮上したのは日米安保条約の適用範囲の問題である。ロシア側は島が返還された場合、米軍基地が出現する恐れがあるので、国際的文書を作りロシアが懸念しないよう配慮してもらいたいと要求するようになった。ロシアはロシア太平洋艦隊のミサイル搭載原子力潜水艦が通過する国後海峡(エカテリナ海峡)や択捉海峡(フリザ海峡)を日米両国がコントロールすることを危惧しており、北方領土に米軍基地を設けないとする国際的合意の締結を求めている。パノフ元駐日大使は、2017年2月4日のNHKのテレビ番組でロシアが平和条約を日本側と締結する場合、日米安保条約がロシアにとって不利益な事態にならないよう日本は配慮すべきだなどと述べ、北方領土の返還にかなりの条件を付けた。

2016年12月15日、プーチン大統領が11年ぶりに来日した。ウクライナ危機後、G7諸国のうちで日本が初の訪問国である。安倍首相の地元の山口県長門市で、日露首脳会談が行われ、翌日ロシア側の要望で東京でも首脳会談が開催された。さらに財界人が参加して「日露ビジネス対話」が開催された。

プーチン来日を契機に発表された日露の合意は80案件に上った。政府間ならびに当局間合意は12案件で、民間合意は68件である。露日ビジネスカウンシルのアレクセイ・レビク議長は、予想を大幅に上回る成果を得たと高く評価した。ロシア紙にはプーチン訪日は歴史的な成果を収めたという報道もあった。ただし、大半は意図の表明であり、義務的な合意や決定にはなっていない。日露経済協力がどこまで進展するかどうかは今後の交渉次第である。そういう意味で、『イズヴェスチア』紙(2017年1月4日、電子版)が、プーチンが訪日で得たものはあまり多くはないが、北方領土交渉で「重要な小休止」を設けることに成功したと指摘しているのは注目に値する。ロシア側は北方領土問題の解決を急いではいない。

長門会談では、プーチン大統領が力を入れている北方領土(南クリル)における共同経済活動 実現について協議された。共同経済活動の対象は、海面漁業、養殖、医療、観光、環境などであ る。ロシア側はロシアの主権を認めたうえでの共同経済活動の開始をあくまでも主張しており、 共同経済活動の法的制度作りは困難に直面することが予想される。日本側は特別な法制度を作っ て共同経済活動を行うことを提案しているが、実現に至る道は険しい。ちなみに、尖閣諸島で日 本と中国が共同経済活動を行うことは想定できない。北方領土での双方の法的立場を害しない かたちでの日露共同経済活動実現は、極めて難しいだろう。

旧島民の墓参、「ビザなし交流」の件では、プーチン大統領は人道上の理由で北方墓参の事務手続きを簡素化することに基本合意した。「ビザなし交流」の拡大も基本合意にとどまった。そのこともあって安倍首相はゴールデンウィークごろに訪露し、プーチン大統領と首脳会談を持って活路を開こうとしている。他方、ウシャコフ大統領府報道官は、2017年度はウラジオストクで1度だけ首脳会談を行うことで合意していると述べていたが7、後日、日露は「諸般の事情が許せば」という条件付きで安倍首相が4月下旬に訪露し、プーチン大統領と会談することを確認

_

⁷ Novosti, 2.6.2017.

した(外務省ロシア課「日露外相会談(概要)」2017年3月)。

長門会談において、プーチン大統領はウクライナ危機発生後中断されている「日露 2 プラス 2」の再開を提案し、安倍首相の同意を得た。ただし、再開の具体的時期に関しては合意しなかった。しかし、2017年2月中旬、日露外相会議がドイツのボンで開かれ、3月 20日、東京で「日露 2プラス 2」が再開されることになった。

ウクライナ問題については、「ミンスク合意」を順守することを日露首脳は再確認した。それを受けてラブロフ外相は、日露の立場は非常に似通っているとか一致していると主張した。ロシア側はウクナイナ問題をめぐって日露の立場の違いが小さいことを力説しているが、日本は武力を背景にしたウクライナ併合を容認しているわけではないため、但し書きが必要である。

2013年の安倍訪露の場合とは異なり、日露首脳会談後、共同声明は発表されなかった。そのため、北方領土交渉は後退したのではないかという批判の声が上がった。

プーチン訪日後の2017年3月、ラブロフ外相とショイグ国防相が来日して「日露2プラス2」が再開された。そこで北朝鮮問題、国後・択捉に配備されたロシアのミサイル問題、日米ミサイル防衛(MD)計画などが取り上げられた。北朝鮮問題では、平和的な解決で日露の立場は一致しているものの、ロシア側から北朝鮮に厳しい経済制裁を科すべきではないという北朝鮮寄りの発言がなされた。北朝鮮問題をめぐる日露の思惑には差異が認められる。次回の「日露2プラス2」はモスクワで開催される予定であるが、開催時期は決まっていない。

ここで確認すべきは、プーチン外交において日本はどう位置付けられているのかという点である。2016年12月、ロシアは「外交政策の概念」を発表した8。日本は中国、インド、モンゴルの後に位置付けられた。モンゴルの順位が日本より高いのは、ロシアがモンゴルを何とか自国の方に引きつけ、モンゴル接近を図る中国を牽制したいからなのであろう。しかし、北東アジア政策において、ロシアは実際には中国の次に経済や技術力のある日本を重視しているのではないか。

おわりに

プーチンの「東方シフト外交」について、対中、対印、対日政策に焦点をあてて多角的に分析した。ロシアのクリミア併合は、ロシアにどのようなプラスとマイナスをもたらしたのであろうか。クリミア併合によって、ロシアはフルシチョフがウクライナに手放したクリミアを取り戻した。ウクライナを EU や NATO に加盟させず、不安定な状況に置いておくという点では、プーチンの政策は、成功したといえる。しかし、欧米から米国主導の厳しい経済制裁を突きつけられた結果、大量の外資がロシアから流出したり、新規の経済や技術協力を西側諸国から獲得できなくなったりした。さらに国際市場における原油価格の暴落や「シェールガス革命」が産油国ロシアに甚大なダメージを与えた。

ウクライナ危機後、「中露戦略的パートナーシップ」は、中国優位で進み、ロシアは中国の「ジュ

⁸ "Foreign Policy Concept of the Russian Federation (approved by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016)," *MFA Russia*, December 1, 2016.

ニア・パートナー」になりつつある。プーチン大統領は日本、インド、ヴェトナムなどへ接近を 図りバランスを取り戻そうとしている。プーチンの来日もその一環であろう。

対日関係でプーチン大統領はいろいろ課題を抱えている。北方領土問題ではかなり強気の外交を展開しているが、日本との経済協力については、一部を除いて基本合意が大半で日本の経済協力はプーチン大統領が満足するレベルには達していないようだ。プーチン大統領が渇望している日本からの経済協力の獲得は、今後の交渉次第である。

2017年2月、安倍首相が訪米し、トランプ新大統領と首脳会談を持った。安倍首相は中国の強大化を牽制するため、トランプ氏が日露接近を妨害しないという感触を得たと報じられている。日本にとって朗報である。だだし、ロシア側は安倍訪米により日米関係が強固になったことを警戒しているように見える。この点は看過すべきではなかろう。

プーチン大統領は、「中国カード」を巧みに使いながら、北方領土問題で譲歩することなく日本から経済協力を獲得しようと引き続き努力するであろう。プーチンの対日外交は周到に立案されており、この点をわきまえて、日本は「経済カード」を巧妙に駆使し、対露外交を推進する必要がある。プーチン大統領は本年5月に訪中する予定だ。日本はロシアの対中外交を注視し、しっかりと分析すべきである。米露中三角関係やロシアの国内情勢などに配慮しつつ我が国が対露外交を展開すべきことはあらためて指摘するまでもない。

(元杏林大学教授)

3. 中国からみた「危機」

濱本 良一

はじめに

ロシアによるクリミア併合とウクライナ東部紛争の「ウクライナ危機」から3年余りを経て、中国の対ウクライナ外交は、危機発生前の状態へと戻りつつある。国際的孤立を深めたロシアを支援して緊密さを増すと同時に、欧米とも良好な関係を維持したい中国は、ウクライナ危機で"股裂き外交"を強いられ沈黙気味だった。しかし、米国に予測困難なトランプ政権が誕生した今、欧米などによる対露制裁の動向を含め、中国は米露関係の行方を注意深く見守っている。安倍政権の日米同盟強化路線が成功を収めつつある一方、習近平政権は対米・対露外交の仕切り直しを余儀なくされている。

(1) ようやく実現した中・ウクライナ首脳会談

中国の習近平国家主席(党総書記、中央軍事委主席)は2017年1月17日、スイス・ダボスでポロシェンコ・ウクライナ大統領と会談した。前年の16年4月1日、米ワシントンで非公式に接触して以来の公式会談だった。

ポロシェンコ氏はワシントンでの世界核安全保障サミットに参加した際、会議の合間に短時間ながら習氏と会話と交わし、習氏のウクライナ公式訪問を招請していた。ウクライナ危機発生以降、両首脳の接触はワシントンが初めてだった。習氏側は、ウクライナ公式訪問の受け入れは、ロシアの立場を考慮して差し控えているのが現状と見られる。

中国外務省の発表によれば、ダボスでの首脳会談で、習氏は今年で両国の国交樹立以来 25 周年を迎えるとして過去の経緯を振り返り、「両国は相互に尊重し合い、平等に対処し、互恵・ウィン・ウィンの原則を基本に協力関係を推し進めて実りある成果を収めた」と評価した。その上で、「中国はウクライナとの関係を重視している。中国は政治的な相互信頼、密接な両国政府・立法・政党間往来を密接に保ち、互恵協力を深化させ、教育・文化・衛生・スポーツ・観光面で交流・協力を強化して来た。さらに国際問題や地域問題及び国連はじめ多国籍機関での対話と協力を推し進め、両国関係を不断に進展させて来た。われわれはウクライナが社会的安定と経済発展を保ち、政治的危機の解決ため前向きな役割を発揮するよう大いに期待している」と強調した。

これに対してポロシェンコ大統領は、「中国との関係は非常に重要だ。今年は国交樹立以来、25 周年を迎える。わが方は中国側と共に努力し、両国の政治・経済・貿易協力を拡大したい。双方の物流、港湾、農業、鉄鋼、機械製造などの領域での協力の潜在性は大きく、ウクライナは中国企業の投資拡大を歓迎する。わが国は今年、国連安全保障理事会の非常任理事国メンバーとして2月は議長国でもあり、ウクライナは中国と密接な意思疎通と協調を図って行きたい。本年の春節(旧正月=1月28日)に当たり貴国の国民にお祝いを申し上げる」などと応じた。

李克強首相も 15 年 1 月 21 日、ダボス会議に出席した機会を利用して、ポロシェンコ大統領と会談した。ヤヌコーヴィッチ前政権崩壊後の 14 年 5 月 24 日の大統領選でポロシェンコ氏が当選して以来、初の中国―ウクライナ間の首脳級会談だった。この会談の実現には伏線があった。李首相は 14 年 10 月中旬にイタリア・ミラノで開催されたアジア欧州会議 (ASEM) 首脳会合に参加した際、ウクライナ側から会談の申し入れがあったものの、中国側は「2 国間会談の予定は日程が満杯で取れない」と会談を拒否する姿勢を示していた。中国はこの段階で、ウクライナの首相・大統領との会談は時期尚早だと判断していた。従ってその後の 3 カ月の間で方針は変更されたのである。年明け早々のタイミングで、第 3 国での接触なら可能と判断したのだろう。

この会談で李首相は、習国家主席からの挨拶とポロシェンコ氏当選への祝意を改めて伝え、中国とウクライナの関係を推進して行く方針を伝えた。中国にとって前政権と同様に関係強化を 進める方針を表明した重要な会談だった。

中国外務省によれば、李首相は「中国とウクライナは国交樹立以来、終始、相互尊重、相互平等を貫いており、成果は豊富である。中国はウクライナの国家主権、独立と領土の保全を終始尊重しており、ウクライナが自国の国情に一致した発展の道を歩んでいることを支持している。中国側は互恵、ウィン・ウィンの原則に基づき、ウクライナと各領域で実務協力を繰り広げ、両国人民の幸福を図って行きたい」と語った。

この表現は習近平氏が 13 年 12 月にヤヌコーヴィッチ大統領(当時)が訪中した際の会談で 使用したのと同じ言い回しで、政権交代を追認する中国政府の立場を示したものだった。

また、今後のウクライナ情勢について、「目下、国際情勢は深刻な変化を遂げており、国際システムと国際秩序は深い調整期にある。中国はウクライナ危機で客観的かつ公正な立場を貫いており、引き続き政治的解決の方向を堅持し、前向きで建設的な役割を発揮して行く」と述べた。ウクライナ東部での武力紛争を支持しないとの欧米社会の空気を反映したものであり、ロシアと一定の距離を置いたものだった。

これに対してポロシェンコ大統領は、「ウクライナ政府は対中関係を重視しており、中国との協力関係を維持したい。ウクライナ問題の政治解決のプロセスにおいて、中国がさらに積極的な役割を果たしてくれることを希望している」と応じた。

この会談から約2カ月後の15年3月15日、中国の国会に当たる全国人民代表大会が閉幕した直後に北京・人民大会堂で行われた内外会見で、オーストリアのテレビ局記者が「中国は現在、クリミアはロシアのものと見なすか、ウクライナの一部と見るか」と李首相に問い正した。

これに対して李首相は「中国はウクライナ問題では一貫して客観的で公正な立場を維持し、ウクライナの独立と主権と領土保全を尊重している。少し前に欧州(ダボスの意)でウクライナ大統領に会った際に、私はこの話をした。そうしたら大統領は(私の話を)公表してもよいか、と尋ねたので、『問題ありません。私が話した通りに報道してください』と答えた」と明かした。

さらに「ウクライナ問題は地政学的な複雑さを抱えている。世界経済の回復プロセスにも影響を及ぼしている。この問題が対話を通じた話合いで、協議のテーブルを通した解決に到るよう中国は希望している」と平和解決を強調してみせたのである。

記者が尋ねたクリミア帰属問題に関しては、「比較的複雑な情勢になっているが、われわれは同じように対話を通じた政治的解決を望んでいる。隣国同士は仲睦まじくすべきであり、欧州とその他の国々がともに発展し、利益が得られる局面を見出したいと希望している。これが互いに利益になり、中国にとっても有益である」と答えるにとどまった。中国が事実上、ロシアによるクリミア併合を追認していることを示すものであり、話し合いによる問題解決は"リップサービス"の印象がぬぐえなかった。

(2) 実務者協議やビジネス商談の再開

スイス・ダボスでポロシェンコ大統領と李克強首相との会談が行われた翌日の 15 年 1 月 22 日、訪中したウクライナのナターリア・ガリバレンコ筆頭次官(女性)が中国外務省の張業遂・筆頭次官と会談した。ガリバレンコ氏は両国間で決定済みの案件の誠実な履行を求めた。ウクライナでは中国企業や団体によるプロジェクトが進められており、これら巨大計画の継続履行を求めたのである。

同じ年の12月29日、李恵来・外務次官補とセルギー・キスリツィヤ次官との会談が北京で行われ、国連安保理関連の枠組下で決定済みの両国案件について協議した。

年が代わって 16 年 4 月 27 日、初の両国外相会談が北京・釣魚台国賓館で行われた。クリムキン外相は第 5 回「アジア相互協力信頼醸成措置会議 (CICA)」(26 カ国・地域で構成。ウクライナはオブザーバー参加) 外相級会合が開催されたのを機に訪中したもので、王毅外相は様々な分野での両国関係の発展を促進する用意があることを表明した。

これに対してクリムキン外相は、中国の主張する陸と海の新シルクロード「一帯一路」構想(習氏が13年9月、アスタナのナザルバエフ大学での講演で提唱)への支持と参加を表明し、国連や CICA の枠組みの中での両国協力関係の強化を訴えた。同年8月30日に北京のマリオット・ホテルで開催されたウクライナ独立25周年祝賀パーティーには李恵来・外務次官補が参加し、「中国は独立したウクライナを最も早い段階で外交承認した国のひとつであり、本年は首脳会談と外相会談が共に実現したのに加え、両国政府間協議も行われた。中国はウクライナとのさらなる関係強化の重要性を認識している」と発言し、「ウクライナの主権・独立・領土保全への支持」を確認した。

こうした政府間交渉の進展に伴い、企業の動きも活発化し始めた。

2016年10月28日、首都キエフにある駐ウクライナ中国大使館で、杜偉大使が北京から来訪した中国核工業集団の楊長利・副総経理らと両国の核エネルギー問題の推進のために協議した。中国外務省の発表によれば、杜大使はウクライナが中東欧地域での核大国であり、核工業の基礎が厚いことを強調し、原子力発電が同国の産業の中で重要な地位を占めており、中国との協力の潜在性が大きいとした。楊副総経理は今回の訪問を通じて、ウクライナ政府エネルギー石炭鉱業省との間で、「ウクライナのエネルギー石炭鉱業省と中国核工業集団公司との覚書」に調印し、国内の炭鉱など鉱物資源の実地調査と研究開発の協議を行った。

同年 11 月 9 日には中国の趙向栄・駐オデッサ総領事が南西部オデッサにある「中遠海運集運

(ウクライナ)有限公司」を訪れ、王新亮総経理(社長)と会談した。中国の「一帯一路」構想の実現に向けて、同社がウクライナ市場で引き続きビジネス活動を展開し、中国企業のイメージアップに貢献するよう促した。

(3) 蜜月だったヤヌコーヴィッチ前政権と中国

ウクライナの前政権崩壊 3 カ月前の 13 年 12 月 5 日、習近平国家主席は、国賓として招いたヤヌコーヴィッチ大統領とともに北京・人民大会堂での歓迎式典で固い握手を交わしていた。会談終了後には両国の「友好協力条約」と「戦略パートナーシップをさらに深化させる共同声明」に署名し、成果として発表した。当時、首都キエフでは既に反政府運動の波が高まり、国会前にはバリケードが築かれ、混乱が発生していた。ヤヌコーヴィッチ政権崩壊の秒読みが始まろうとしていた中で、事態の進展とともに習氏の動揺ぶりも窺えた。

首脳会談で習氏は両国関係について 4 項目を提起した。

(1) ハイレベル(高位級)の往来強化と相互信頼関係の強化。(2) 実務協力を着実に実施する。とりわけ両国政府間の協力委員会を利用し、農業、エネルギー資源、インフラ建設、金融・高度技術の協力や大規模事業の協力を推進する。(3) 科学技術、教育、文化、衛生、スポーツ、観光などの交流と人事往来を拡大する。(4) 国際問題と地域問題での協力体制を強化する。中国の主導する「一帯一路」構想にウクライナも参加することを歓迎し、協力体制を模索する。中国は早い段階で「一帯一路」構想への参加を呼び掛けていたことが分かる。さらに共同声明では、「(両国の) 戦略的パートナーシップを構築し、発展させることは正しい歴史的選択である」と謳い、1992 年の国交樹立以降の成果とも言える両国友好協力条約の重要性を強調した。

国家主権や領土保全問題では、双方は「相手国が国情に基づいて選択した発展の道筋を互いに 固く支持し、国家の独立と主権、領土保全を維持するために、政治・社会の安定を保障し、民族 経済を発展させるための努力を支持する」とした。

同時に「(中国とウクライナの) いずれかの国が自国の国内法と関連する国際条約に基づき、 自国領土内において、相手国の主権や安全あるいは領土保全に損害を与える分裂行為や、テロリ ズム、原理主義組織や集団を結成させることを許さないし、その活動も禁止する」とした。

共同声明の調印直後に発生したクリミア併合は、第 3 国(ロシア)の介入によるものだったが、ヤヌコーヴィッチ政権は崩壊した後であり、共同声明に基づく中国政府の声が一切聞こえなかったことは皮肉である。

共同声明では核兵器の問題も取り上げられ、国連安保理事会の決議 984 と、ウクライナの安全保障に関する中国政府の声明 (1994 年 12 月) に基づき、中国は非核国ウクライナに対し無条件で核兵器を使用したり、核兵器を使うと威嚇したりはしない、と誓約した。また、ウクライナが核兵器による侵略を受けたり、侵略の威嚇に晒されたりした場合、中国は応分の安全保障上の保証を与えるとした。一部で中国はウクライナに対して核の傘の提供を保証したと指摘されたが、核保有国としての通常の責務を表明したに過ぎないとの解釈もあった。

中国とウクライナは様々な分野での協力を話し合う協力委員会を立ち上げ、第 1 回会議を

2011年4月に開催した。13年9月24日には北京で第2回目の会議を開き、新たに分科会や作業部会を設立して双方の協力をさらに緊密化させる方向性を打ち出した。共同声明では、改めて両国間の農業、エネルギー資源、インフラ建設、金融、高度技術、航空、宇宙などでの協力の推進を謳った。

(4) ロシアのクリミア介入を容認した中国

クリミアを電撃的に併合したロシアに国際社会の非難が集まる中で、中国は表面上は中立政策を貫いた。しかし、早い段階で中国の習近平国家主席はロシアの軍事介入を事実上、容認する態度を表明していた。

ヤヌコーヴィッチ前政権の崩壊を受け、ロシア軍がクリミア空港を占拠し、軍による自警組織がクリミア全域を実効支配下に置いた直後の2014年3月2日、中国外務省報道官はウクライナ問題で、「中国は内政不干渉の原則を堅持し、ウクライナの独立、主権、領土保全を尊重している。関係各方面に対話・交渉を通じて意見の相違の政治的解決を図り、地域の平和と安定を擁護するよう呼びかける」と発言していた。王毅外相も3月3日、「ウクライナの危機を適切に処理することは地域の平和と安定を擁護する上で非常に重要である」と当たり障りのない発言を繰り返していた。

ところが習国家主席は 3 月 4 日夜、プーチン露大統領と電話会談した際、次のように語ったのである。

「ウクライナ情勢が今日の情勢に推移したことには偶然の中に偶然がある。現在、情勢は高度に複雑で、高度に敏感なものとなり、地域情勢と世界の大局に影響を与えている」。断片的な発言であり、習氏の考え方の全体像はやや不鮮明ではあるが、ロシアの軍事介入を批判するような態度とは異なる同情的な発言だったことは間違いない。

党機関紙・人民日報社傘下の国際問題紙『環球時報』も3月5日付の紙面で、「中国の世論はロシアとプーチンを一層支持すべきだ」と題する社説を掲げ、「中国の世論は大多数がロシア側に立っている。世論はロシアの行動を西側の長期的な抑圧に対する反発と見ており、ロシアには他の選択はなかったと考えている」、「われわれはロシア支持の世論に与する」、「プーチン氏が率いるロシアが西側に潰されれば、中国の地政学的利益に極めて大きな打撃がもたらされる」、「ロシアは最も頼るべき全面的な戦略協力パートナーである、少なくとも今後数10年は中国にとっての重要性の面でロシアに代わる存在はない」と、明快にプーチン政権支持の立場を表明した。習氏が国際電話した直前に政治局常務委員会レベルで意思統一が図られた可能性は大きいだろう。

その後の習氏の発言を追うと、「ウクライナ情勢は非常に複雑かつ高度に敏感であり、処理には全面的な考慮、比較判断が必要であり、中国側も情勢を緊密に見守っている」(3月9日)、「中国はウクライナ情勢の緩和に役立つすべての提案やプランに開放的な態度を取っており、米国側や関係各方面と引き続き意思疎通を維持したい」(3月10日)と当初の発言に沿った内容になっている。

米国政府は3月6日、ロシアとウクライナの一部当局者に対して、在外資産の凍結や米国への査証(ビザ)発給や渡航を制限するなどの制裁措置を発表したが、中国は制裁に反対する立場を表明した。

こうした中で国連安全保障理事会は 3 月 15 日、クリミアで同 16 日に実施されるロシア編入の是非を問う住民投票を「無効」とする決議案を表決に付し、米国など 13 カ国が賛成したもののロシアは拒否権を行使し、否決に追い込まれた。中国は唯一、棄権の立場を表明した。

劉結一駐国連大使は3月16日、中国政府の立場を以下のように説明した。

(1) 関係各方面で構成される国際協調メカニズムをできるだけ早期に立ち上げ、ウクライナ 危機の政治解決の方途について検討する。(2) 各方面は、この間においていずれも情勢を悪化さ せる行動を取らない。(3) 国際金融機関はウクライナが経済と金融の安定を擁護することについ て検討に着手するとともに、これに協力すべきである。

ウクライナの金融情勢にまで踏み込んでいるのは、中国がウクライナと緊密な関係を維持していたことを示すものだった。

中国新疆ウイグル自治区では、ウイグル族によるテロが頻発しており、チベット自治区を中心とした南西地域ではチベット族による民族・宗教対立を抱えている。台湾は将来の祖国統一問題が存在しており、民族自決や独立を問う住民投票を安易に支持するわけにはいかない国内事情を抱えている。クリミアの住民投票はロシアへの帰属を求める声が圧倒的だったが、中国との関連で言えば、新疆、チベットでは分離・独立の傾向が強い。独自性を強める台湾でも北京への求心力を失う結果となる可能性が高いだろう。

ロシアに対する欧米諸国の制裁には反対の中国だが、領土・主権の立場からすると欧米諸国と 共鳴できる部分も多い。しかし、対露関係に配慮すれば欧米に追随することもできない。国連決 議で投じた「棄権」は、中国政府が抱える二律背反の苦渋の選択だったことを象徴していた。

(5) 廃棄されたクリミア巨大港湾建造計画

中国とウクライナの深い結びつきを示すエピソードは、先に述べた大統領訪中の際に北京で 開催された両国ビジネス・フォーラム (13 年 12 月 5 日) に象徴されている。

ヤヌコーヴィッチ氏が来賓として講演し、滞在中にウクライナ企業「キエフギドロインベスト (Kievgidroinvest)」と中国企業「北京大洋新河投資管理有限公司 (Beijing Interoceanic Canal Investment Management=BICIM)」によって、クリミア半島西部のドヌーズラフ湾沿いに巨大港湾施設と経済開発区を建設する覚書が調印された。初期投資額は30億ドル(当時のレートで約3051億円)で、上海港に完成している上海臨港新城・洋山国際深水港をモデルとした施設が構想されていた。資金の一部は、ロシア黒海艦隊が駐屯するセヴァストーポリの港湾の拡張・高度化工事にも回される予定だった。

当時の合意内容によれば、工事は 2014 年に開始され、第 1 期分が 5 年間で完成し、第 2 期工事では中国側による資金調達で 70 億ドル(約 7100 億円)を投入して、空港や精油施設なども建造される予定だった。

しかし、ロシアのクリミア併合でこの巨大プロジェクトは廃止に追い込まれ、再開のメドは立っていないようだ。BICIM 代表の王靖氏は若手中国人実業家として知られ、クリミア進出断念に代わって中米ニカラグアの大運河建造計画への投資などで話題を集めた。(筆者は 2016 年1月、北京で王靖氏を訪ねようとしたが、HP の記載場所に同社オフィスはなく、遂に探し出すことはできなかった。"幽霊企業"のような印象を抱いたことを付記する)

このほか同じクリミアで小麦や大麦、トウモロコシ、大豆などを大規模栽培するため、16万 ヘクタールの広大な土地を中国に貸し出す合意書もヤヌコーヴィッチ大統領(当時)自身が署名して成立した。中国側は大量の肥料を投入して生産量を一挙に拡大する方針で、生産された農作物は中国に輸出される予定だった。中国は食料供給地としてクリミア半島を世界的拠点の一つとして位置づけていた様子がうかがえる。こちらもロシアによる併合でご破算になったと見られる。

"欧州の穀倉地帯"として知られるウクライナの広大な農地での共同経営のケースは、2013 年6月に「新疆生産建設兵団」がウクライナの農業会社「KSG Agro」(本社=ドニプロペトロウシク市)と間で調印した10万ヘクタールの農地共同経営50年契約(26億ドル)である。場所はドニプロ川河岸のドニプロペトロウシク州と南部ヘルソーン州の条件の良い農地が対象だった。「新疆生産建設兵団」は軍が新疆の開発と辺境防衛を担う目的で設置した特別な軍政府組織で、同契約は最終的に共同経営農地の規模を30万ヘクタールに拡大することを目指した。穀物の栽培や養豚事業を行う予定で、世界最大規模の農業開発と伝えられた。「KSG Agro」のセルギー・カシアノフ総裁は、農地を中国に貸し出すのではなく、あくまでも「共同経営」であるとの立場

この農地経営計画は 2016 年初めに筆者が北京で接触した中国側ロシア研究者から「契約の履行は再開されている」との言質を得たが、その後の経過は不明である。(17年2月現在)。

を強調し、法的措置を巡って極めて神経質になっている様子が特筆された。

クリミア併合に伴い同半島東部とロシアとのに広がるケルチ海峡(幅 4~15 キロ)に掛ける橋の建設計画も進み、中国国有企業「中国鉄道建築総公司(CRCC)」(北京)が請け負うとの情報もあったが、最終的にプーチン大統領に近いロシア企業「SGM」に決まった。2018 年末までに完成予定だが、同企業の経営者アーカディ・ローテンバーグ氏は西側の対露制裁の対象となっている。

政府間の経済協力では、ウクライナの国営ガス会社「ナフトガス」が、中国国家開発銀行(北京)から総額 36 億ドル(約 4300 億円)の融資を受けることで合意した、と 2015 年 2 月 26 日に伝えられた。融資の担保はウクライナ政府が行う。同社はロシア政府系「ガスプロム」から供給される天然ガスの代金支払いで資金確保を迫られている模様で、中国の対ウクライナ支援再開の動きとして注目された。

(6) 現実となった対中懸念材料

経済面での中国とウクライナの協力関係の再開と順調な発展は、それ自体好ましいものでは あるが、軍事面での協力関係の拡大はそうとも言えない側面を抱えている。 中国軍は17年2月16日、欧州タイプの超大型ホバークラフト型揚陸艦を使用した海軍陸戦隊の上陸演習の写真10枚以上を公表した。この写真を配信したネット新聞『新浪(Sina.com)軍事網』によれば、同揚陸艦は99式戦車3両あるいはZBD04式歩兵戦車10両を積載することができるとし、「中国の水陸用作戦部隊の主要兵器の一つである」と紹介している。

この揚陸艦こそウクライナ・クリミアのフェオドシア造船所で建造された世界最大のエアクッション揚陸艦「ズーブル(Zubr、LCAC)」(全長 57 メートル、最大排水量 550 トン)である(写真参照)。戦車 3 両、兵員 500 人、ロケット砲やミサイルなども積載可能な大型艦である。

中国は 2009 年、ウクライナ国家武器輸出入会社「UKRSPECEXPORT」を窓口に4隻を総額3億1800万ドルで発注し、すでに2隻が引き渡し済みだ。残る2隻は、造船技術の移転を条件に中国内で建造される契約になっている。クリミア併合に伴いロシアとの契約に変更されたが、未払いの契約金1400万ドルや今後の補修方法などを巡って課題が残っている模様だ。

「ズーブル」は航続距離が480キロあり、 台湾本島、金門島・馬祖島や南シナ海スプ ラトリー(南沙)諸島を対象に配備される 可能性が高く、今回の演習では実施場所を 明らかにしていないが、南シナ海を対象に 配備されている可能性が高い。東南アジア



中国・新浪軍事網より。演習日時や場所は非公開



ズーブル (Wikipedia 画面より)



中国内で建造されるズーブル (新浪軍事ネットより)。場所は記載されていないが、手前にヤシの木が見えることから、上海など華中・華南の可能性が高いだろう。

諸国の周辺国・地域として目が話せない軍装備になっていよう。

安倍晋三首相は 2015 年 6 月 6 日、日本の首相として初めてウクライナの首都キエフを訪問し、ポロシェンコ大統領と約 1 時間半にわたって会談した。この中で安倍首相は「わが国は力による現状変更を決して認めず、一貫して主権・領土一体性を尊重する形で情勢の改善に取り組んでいる」と述べ、「ミンスク合意に対する違反行為が見られる」として遺憾の意を表明し、「全て

の当事者によるミンスク合意の完全な履行の重要性」を指摘した。

こうした会談内容とは別に、安倍首相はウクライナから中国に最新鋭の揚陸艦「ズーブル」が 輸出されている現状に懸念を表明した。超大型揚陸艦が南シナ海や台湾沿岸に配備され、台湾や 東南アジア諸国にとって軍事的脅威が高まる事態への懸念を指摘したものだった。

首相の懸念は当時公表されなかったが、在京ウクライナ大使館筋が 2015 年 11 月に開催された日本国際フォーラム (JFIR) 主催の国際シンポジウムの席上で明らかにした。その後、ウクライナが日本側の懸念表明を理解して輸出を手控えた、との報道はなく、予定通りに輸出されていたことが今回のシンポで初めて鮮明となった。

(7) 中国にとってのウクライナの地政学的重要性

中国にとってウクライナが持つ地政学的な重要性を考える前に、中国とロシアの関係を振り返っておきたい。中露関係を見ればウクライナの価値が必然的に浮き彫りになろう。

中国にとって 4000 キロを超える長大な国境線を接するロシアとの関係は最も重要な隣国関係だ。1921 年 7 月に成立した中国共産党は、ソ連による世界革命の司令塔「コミンテルン」の財政的・人的・イデオロギー的支援を受けて成立している点を見ても、臍の緒はつながった大国同士と見ねばならない。

そうした歴史的紐帯もさることながら、一方では1969年3月のダマンスキー島(珍宝島)での中ソ武力衝突(数百人が死亡)、同年8月に新疆ウイグル自治区の国境地帯・塔城(タルバガタイ)で紛争事件が発生した。古いところでは、アムール川河畔=ロシアの町ブラゴベシチェンスクでは1900年夏、中国人約3000人がロシア軍人に虐殺される事件が発生している。今も対岸の中国黒竜江省黒河市にある「黒河市瑷愛)琿歴史博物館」ではロシア軍の残虐非道ぶりを示す常設展示が行われおり、中国人の記憶からロシア軍兵士の虐殺行為は今も消えていないようだ。

アレクサンドル 2 世率いるロシア帝政時代の 1858 年 5 月 28 日、咸豊帝の清国との間でアムール川(黒竜江)河畔の黒河市にある瑷琿(アイグン)の地で、中国にとっての不平等条約である「瑷琿条約」が結ばれた。領土画定を取り決めた条約で、アムール川以北のシベリアの地をロシア領に返還し、中国人は居住できなくなった。一方、ウスリー川以東の沿海州は中国の領土から中露の共同管理地に変更された。沿海州について、ロシアはその後、1860 年のアロー号事件による北京条約で沿海州を取り戻し、ウラジオストクに不凍港を建造した。

このほか「璦琿条約」で清朝は、ロシアに対するアムール川の航行権も認めた。アヘン戦争 (1840~42) に象徴された列強の侵略を受けて弱体化しつつあった清国が北の帝国に蹂躙されたことを象徴していた。1689 年に康熙帝の清朝と皇帝ピョートル一世時代のロシアの間で結ばれたネルチンスク条約によって、アムール川以北とウスリー川以東の沿海州が清国領と認められていたことからすれば、169 年ぶりの現状変更だったのである。

中国人として歴史的不名誉を忌避するためか、長い間、黒竜江省黒河市は「愛輝」と表記し、 同じ発音である「璦琿」の使用を避けていた。しかし、7年前から「瑷琿」の使用を復活させた。 2015年5月18日付の地元党機関紙「黒竜江日報」は一面トップで「区劃調整為竜江経済社会騰飛添翼(区画整理は黒竜江省の社会経済の発展飛躍のため)」との記事を掲げ、愛輝地区の名称を約400年ぶりに「瑷琿」に戻したことを明らかにした。不平等時代を思い出し、歴史の再書き直しを迫るのかもしれない。

ロシアと中国の経済比較では、中国の強大化が窺える。中国は 2012 年以来、ロシアにとって最大の貿易相手国になっている。GDP(国内総生産、ドル換算)でも中国はロシアの 8・4 倍(IMF、2016 年 10 月版)に拡大し、経済分野でロシアは中国に太刀打ちできない状況である。一方、ロシアに移民した中国人とのトラブルが顕在化し、極東ロシアでは頻繁に発生しているようだ。

一見して"准同盟関係"のように映る中露両国だが、ロシアは中国に対して、経済的アンバランスもあるために潜在的な警戒心・脅威観も併せ持っている。このような屈折した大国同士の関係が中国にとって重要性を持つようだ。つまりロシアと国境を接するウクライナは、地政学的にロシアに対するレバレッジとしての戦略的効用を持つ数少ない国であり、いざという場合にロシアの緩衝国家と位置づける発想を中国は抱いていよう。

同時にウクライナが持つ軍需産業や農業分野での優位性に中国は戦略的価値を見出している。 巨大揚陸艦やウクライナ産の空母第1号「遼寧」(旧名称・ワリヤーグ)はじめ船舶や航空機の 輸入先として着目している。農業分野では中国への穀物供給先として大規模栽培による50年単 位の中期的契約で進められているのが特徴だ。

論文中でも触れた習近平政権が過去4年間にわたり取り組むシルクロード「一帯一路」経済圏構想でも中国から欧州に抜ける際のウクライナの位置づけが重要性を持つ。本年5月14~15日に北京で開催される同構想の初の国際会議にポロシェンコ大統領が出席し、習近平氏はじめ中国首脳陣と会談を行い、両国の経済・貿易関係が活発化することが予想される。

参考文献=中国外交部、国防部、商務部などの URL。中国側メディアは党機関紙・人民日報や新華網などから引用した。

(国際教養大学グローバル・スタディズ課程教授)

4. 国際秩序形成からみた「危機」

伊藤 剛

はじめに

昨年度の論考では、ウクライナ危機を切り口として、新興国の台頭がもたらす国際秩序変容のメカニズムを明らかにするとともに、そのメカニズムに「価値」がどのように介入しうるかという問題について考察した。また同時に、事実レベルにおいて、ロシアによるウクライナ介入が実はウクライナの中国への武器供与にも結び付いていることを指摘した。「風が吹けば桶屋が儲かる」式の論理ではあるが、旧ソ連以来の内部の力学からすれば、ロシアの力による支配に対抗するためには、ウクライナとしてもどこかに武器を売って自国の経済基盤を磐石なものにする必要があったのだろう。その意味で、ユーラシア大陸中央部で起こったことはアジアとは無関係ではなかったのである。

別の角度からみれば、ロシアによるウクライナ介入は「主権不介入」原則の国際法からとってもあるまじき行為であるが、だからと言ってそれを阻止する具体的な方策が存在しない。そうであればこそ、ロシアの周辺国としてみれば、ロシアとうまく付き合うか、あるいはロシアから距離を取って別の国に支援してもらうかのどちらかしかない、というリアリズムが働く。他方、アジアにおいても、中国の海洋進出をめぐる近隣諸国の対中認識には、同様の傾向がみられる。たとえば、アジア各国にとって「最も恐れる国はどこ」という質問を行った Pew Research Centerのアンケート調査の結論を引用しながら脅威認識が各国で異なることを、そして同じ ASEAN の東南アジアでも対中国認識がそれぞれバラバラであって、小国ほど中国からの影響力に抗えないことが、また南シナ海で対峙するヴェトナムやフィリピンが対中警戒心を高くしていることが、そしてマレーシア、インドネシア、シンガポールはどちらでも「中間派」であることを論じた。

いずれにせよ、両者のケースから導き出されるのは、分権構造を基本とする国際政治において 有効な危機管理方法は、中央集権的構造を基本とする国内政治のアナロジーからは導き出せず、 むしろそれとは異なるロジックで考案されるほかない、ということである。そこで本稿は、昨年 の論稿を踏まえつつ、国際政治の新たな枠組み、そして政策決定様式の変容について考察を加え るものである。クリミア危機がアジアの国際環境にどのような影響を与えているかに始まり、今 日の国際秩序形成メカニズムの特徴、およびその可能性と限界について論じることとする。

(1)「クリミア危機」と東アジアの軍事力バランス

中国の軍事力台頭、南シナ海での人工島建設といった案件は、周辺国に対して不安を与えている。上述のとおり、中国海軍力の増強には、ロシアと並んでウクライナが重要なパートナーとし

て絡んでいる1。しかも、ウクライナ・中国間の軍事協力は今般始まったことではなく、その起源は、ソ連崩壊前後にまでさかのぼると考えられる。

ソ連の崩壊は、連邦内の軍事産業に大きなショックを与えた。すなわち、技術専門家や研究者などのリストラ、軍需産業工場と開発研究機関の倒産、エンジニアと大学教員の失業や収入の激減、といった事態が連邦内で多発した。これを受けて、当時の李鵬・中国首相が東ヨーロッパの人材に注目し始め、「双引プロジェクト(人材と技術両方を中国に引入る」という計画案を打ち出した。李鵬は、このプロジェクトによって、当時の中国が10年かけても育てられない人材と技術が中国にもたらされると判断したわけであるが、事実、1991年から2002年まで10余年の間、「双引プロジェクト」は1万を超す専門家と約2千件のプロジェクトを中国へ導入した。中国の駐ウクライナ大使館の書記官リ・チャンルによれば、2006年だけで中国からウクライナに約2,000人の専門家を招き、約150件の新規プロジェクトを完成させたという。

冷戦終結直後よりウクライナと中国はお互いに軍事技術協力を進め、その関係は現在まで続いている。その背景には、冷戦終結以降、世界各国の軍事費は削減傾向にあるのに対し、中国だけが唯一その反対に軍事費を着実に増強しているとの事情がある。軍事費を削減している国は、軍事産業を生き延びさせるために、軍事技術を他国に提供したり、武器そのものを輸出したりすることによって収入を確保せざるを得ない。ウクライナがソ連から引き継いだ相当数の軍需産業についても、既存の技術をいかにして収入に転換するかという課題と共にあった。

もっとも、世界中の武器輸出国の中で、ウクライナの軍事技術が最先端というわけではない。 しかしながら、冷戦の崩壊によって、ウクライナは中国との軍事協力関係を築くのに有利な状況 となった。それは、ウクライナが対中国武器禁輸措置の対象国となる圧力を受けなかったことに 起因している。ウクライナの対中国武器輸出の中身を精査すると、その中身は戦闘機と海軍軍事 技術であることが分かる。

Delli 1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2								
国	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
フランス	192	221	175	199	219	215	153	1785
ドイツ	6	3	3	3	3	3	3	44
ロシア	1336	1609	1142	636	692	677	1040	12664
スイス	65	65	65	65	65	65	65	585
ウクライナ	54	54	28			632	64	1030
イギリス	40	40	40	40	40	40	40	390
合計	1693	1992	1453	943	1019	1632	1365	16498

(表 1) 2005 年から 2013 年までの間の対中国武器輸出2

表1のように、中国海軍の近代化は、ウクライナからの武器技術提供によるところが大きかった。空母、上陸艇、空母戦闘機パイロットの訓練機などがそれに含まれるが、さらにウクライナが直接にも中国のパイロットを訓練している、との情報も存在しているくらいである。

²単位:百万米ドル。SIPRI データベース http://www.sipri.org/databases/armstransfers/armstransfers (2016 年 2 月 7 日 アクセス)

69

¹ このクリミア危機と中国の関係については、李永シュ「『クリミア危機』と『東アジアの軍事力バランス』の関係性を探る」を参照。http://www.meiji.ac.jp/miga/6t5h7p00000ec1v4.html (2017 年 2 月 25 日アクセス)

このように、ウクライナなどの旧ソ連構成国と中国の間には、前者の経済的生き残りをかけた 武器輸出・技術供与政策と、後者の近代化路線が、うまく需給関係に立ち、結果的に中国の軍備 増強、ひいては今日の強硬な海洋進出などにつながったという因果関係のメカニズムが成立し ていた。そして、ウクライナ危機を契機にウクライナの対中武器供与が促進されたことも、この メカニズムの一環として発生した現象であった。このことは、欧州とアジア・太平洋の安全保障 リンケージの好例の一つとして理解されようし、それゆえ「ウクライナ危機」と東アジアの軍事 力バランスは、ソ連崩壊以降の関係各国の歴史的因果が折り重なるかたちで、連関しているとい えよう。

(2)「価値」と国際システムの相関性

次に「価値」と国際システムの相関性について考えてみたい。

冷戦終結直後のコソヴォ、そして現在のウクライナのように、バルカン半島から北方、あるいは東方へとつながる地域は、国際政治上「火薬庫」的意味合いをはらむことが多い。すなわち、この地域では、いくつかの国家が自国の国内論理を対外的に投射して、自己正当化を行うことで、国家間関係が構造的に修復不可能な状況に達することが多い。かかる状況にあっては、国内で政治的リーダーが国民を動員し、相手国のことを「悪者」に仕立て上げようとする傾向が顕著である。政治的リーダーの責務は国家の安全と繁栄を確保するにあるとするならば、自国を守るための手段や予算を正当化するためには「敵」が必要となる。そのような「国民に対する責任」が政治リーダーに存在することは確かである。そこには「善一悪」、「友一敵」なる価値的な対比が必然的に生ずる。

このような価値的な対比を前提に、自らがリーダーとして率いる国家内部の論理を対外的に一方的に投射すれば、他国との衝突を招く蓋然性はいかにも高くなってしまう。たとえばA国の価値とB国の価値とが相容れない場合、互いに自らの「価値」こそが「普遍」であるとの主張を展開するだけでは、両者がぶつかり合うのみである。それゆえ、異なる価値はそれとして棚上げし、なんとか「和解」を試みるという発想にはつながらない。いわばAという「普遍」と、Bという「普遍」とが対峙する状況(いわゆる「神々の闘争」)となり、国家間紛争は治まることはない。「寛容」の発想が必要な理由がここにある³。たとえば現在の日中関係はそのような状況にあるかもしれない。

このように、価値をめぐる外交は、国家間関係、あるいは国際社会を安定化する側面と、逆に複雑化する側面との双方を有している。いかなる国家にとっても、自国の立場をどのように正当化するかという課題は重要だが、同時に、その正当化の論理が他国にどのように受け止めてもらえるかという問題も等しく重要である。これら二つの点が両立しないことには、本当の意味での

³ この「普遍」と「特殊」との兼ね合いは、人権や歴史問題等、ある国家の価値観を直接に問いかける事柄である。たとえば、Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 2003), 伊藤剛「『特殊』論と『普通の国』論の狭間―「権力」・「パワー」概念から見た現代中国の政治外交」日本国際政治学会編『天安門事件後の中国』145 号、2006 年、141~154 頁。

「価値観外交」とは言えない。言葉をかえて言えば、価値観外交の「価値観」とは、政策の手段でもあるが、目標でもある。手段と目的の連鎖をうまく構築し、それに関して恒常的に相手からの理解を得なければ、価値観の「手段」としての側面ばかりがクローズアップされてしまう隘路に陥る。たとえば、自由主義陣営と共産主義陣営がイデオロギー的に真っ向から対立していた東西冷戦期には、そのようなイデオロギーという「価値」的次元を前面にでそうなったときのために、またそうならないために、両国間の「信頼醸成の手段(confidence building measures)」が構築されていなければならないというのが、冷戦時代からの紛争を抱える当事国同士の認識であった。

ただし、冷戦時代のヨーロッパにおいては、東西を切り分けるイデオロギーが、いずれも安全保障と経済の両面を包括していたため、東西それぞれの国際システムの自己完結性が担保されていた。具体的には、安全保障上の「鉄のカーテン」と、経済政策上の「ココム」とが同心円的に重なりあっていた。しかし、アジア太平洋地域の国際関係は、「安全保障」に従事する当事者と、「経済相互依存」を深化させている当事者とに違いがあり、後者には日中関係がその典型であり、両国の政治体制の違いもあって、これらの「安全保障システム」と「経済システム」という二つの「価値的な国際システム」が併存し、かつ両者の間には常に緊張関係が存在していた。このうち「安全保障システム」に関しては、米国による圧倒的な軍事力がアジア太平洋地域の島国同士の秩序を維持させていた。その米国を中心として放射線状に伸びる二国間同盟の中に日本や韓国、台湾、フィリピンといった国々は存在し、共産主義国であった北朝鮮や中国はその枠外にあり、「封じ込め」の対象となった。冷戦が終結して20年以上経った現在でも、この米国による圧倒的な「覇権」による秩序構造は変わらない。米国は太平洋艦隊を展開させ、同盟国には駐留し、「航行の自由」原則の下に東シナ海・南シナ海で軍事力を誇示している。

他方、アジアには国家間の「公式」な外交関係とは別次元の「非公式」な経済的相互依存関係が、すでに冷戦時代から存在していた。日中の貿易関係がその代表である。冷戦時代における対共産圏貿易は対ソよりも対中の方が厳しかったが(チャイナ・デファレンシャル)、こと日本に関しては対中貿易を民間貿易として展開させていった。米国の研究者には、これを「日本方式」と呼ぶ者もいたくらいである⁴。冷戦が終結する頃からこの「非公式」関係は、中国の改革開放政策の広がりとも相俟って、安い労働力を使用して直接投資を行おうとする外国資本を多数呼び寄せ、中国は「世界の成長センター」としてのアジア地域の中心的存在となった。それとともに中国自体も経済相互依存状況を利用することによって更なる経済成長を遂げていった。21世紀に入ってからの10年で米国から中国への貿易は5倍以上に伸び、事実中国のGDPも胡錦濤時代の10年で四倍大きくなっている。

その結果、この地域に成立していた「安全保障システム」と「経済システム」との間にミスマッチが生じるようになった。すなわち、中国が経済成長してアジア経済、及び国際経済にとって欠

71

⁴平川幸子『「二つの中国」と日本方式』(勁草書房、2012年)によれば、彼女の米国留学時代、Alan Wachman をはじめとする中国研究者の授業の中で、この日本方式(Japanese Formula)という用語は言及されていたし、キッシンジャー、鄧小平、宋美齢によってもこの用語は使われたと言う。平川著書、第一章、またあとがき。

かせない大国として発達すればするほど、「中国の台頭」が憂慮をもって見られるということである。事実、中国の経済成長率をはるかに超える割合で中国政府の軍事費は増大しており、その秘密主義とも相俟って否定的な憶測が米国とその同盟国間で様々に飛び交っている。一方中国の立場に立てば、確かに軍事費の増大は事実であるが、それ以上の割合で教育予算や社会保障予算が拡大しており、経済成長する国家としては特段に軍事費だけが拡大しているわけではないという認識となる。

この中国の立場としては「普通の国家」としての成長が、むしろ「脅威」として見られるのは、「台頭した中国」がアジア地域で、更には国際政治全体においてどのような役割を果たすのか、将来像が不明なところからも来ている。米国を中心とする「安全保障システム」の傘下にある諸国も、経済的には中国との間で多額の貿易を行いながらも、依然として中国の「軍事大国化」に懸念を表明するのは、中国が入っている「経済システム」と、米国を中心とする「安全保障システム」との間にミスマッチが存在するからであり、それぞれのシステムに入っている当事国、参加形態、政策決定方式は異なっている。「隣の家のセキュリティ・システムは分からないが、どんどん大きくなっている。金回りだけは良さそうだ」というイメージが、日本を始めとする米国の同盟国の背景に存在しているのである。

さて、上述のとおり、冷戦時代のヨーロッパにおいては、安全保障上の「鉄のカーテン」と、経済政策上の「ココム」とが同心円的に重なりあっていたわけであるが、冷戦終焉後、とくに近年においては、そのような「安全保障システム」と「経済システム」の同心円的構造が分裂し、両者のかい離が、ユーラシアにまたがるかたちで成立するようになった。すなわち、欧州諸国は中国あるいはロシアとの経済的結びつきについては積極的ではあるのに対し、その安全保障上の脅威については心中穏やかではいられない状況にある。この状況は、中国についてはその経済力ゆえに、ロシアについてはそのエネルギー資源ゆえに生じているわけであるが、両国のプレゼンスの上昇が周辺領域に対し、リスクとオポチュニティーの双方を提供しているという点では、まさしくアジア太平洋とユーラシアに共通するものであるといえよう。問題は、この二つのシステムを支える「安全保障的価値」と「経済的価値」について、一方を選択して他方を排除することはできない点にある。どちらも重要で、そのバランスの着地点を探る以外に方法はない。

(3)国際関係の「分権構造」とシステム安定化の論理

通常、国際関係に「進歩」や「発展」という用語は用いない。国内の政治においては「進歩」することは「民主主義」の発展であると考えられているが、国際関係のように絶対的な政府を持たない分権構造においては「世界的な民主主義」などというものはあり得ない。しかし、「進歩」の定義を多少広く取って、たとえば、特定の国家間関係や地域の安定の度合い、あるいは戦争・紛争の頻度を基準とすれば、そこに一定の「発展」や「進歩」を見出すことは不可能ではないかもしれない。そのあたりを検証するために、まずは一般的な国内政治におけるアナロジーから考えてみたい。

国内政治でいう「政治発展」とは、特定の権力者の胸先三寸で政治決定が下される「王政」か

ら、大勢の民衆による物事が決められる「民主政」への移行のことを指す。しかも、物事を決める際に反対勢力を軍事力や警察権力によって潰さないことが前提となる。民主主義が「頭を割る」 行為から「頭を数える」行為へと変わることだと主張される所以がここにある。

この状況を「権力」のあり方から考え直してみると、面白いことが分かる。「王政」とは文字通り国王に権力が集中している状況を表すから、「権力のある」国王と、「権力のない」その他の人々という構図になる。イギリスが議会と国王の間で権力を分割したのが民主主義の始まりとされているが、司法権も入れて三権分立となると権力は三つに分割されていることとなる。国の政治に誰が参加するかという点になると、当初は選挙権と国税納付額との間に相関関係があって、国政にいくら以上貢献した人だけに選挙権が与えられていた。その「いくら以上」が次第に下がってきて、最終的にある一定年齢以上の国民(最初は男子のみ)に選挙権が与えられるようになって、普通選挙が確立するようになる。となると、権力はさらに分割され、政治指導者も一般国民もすべてが政治におけるアクターと化していくのが「民主政」となる。つまり、「政治発展」とは、一箇所に固まっていた政治権力がどんどん分割されていく過程のことを意味する。

対して、国際政治はどうか。国際政治においても、パワーを分割するやり方は存在する(国際政治の場合、パワーを「権力」と訳すのは、その分権的構造から考えて、明らかに不適切である)。 国際政治全体を安定させるために、同程度のパワーを持った国家が均衡状態にあることが国際関係に安定をもたらすという「勢力均衡(balance of power)」という考え方が存在する。つまり、国内政治における「三権分立」という考え方は、国際政治流に述べれば「勢力均衡」なのである。

しかし、国際政治の場合、勢力均衡が達成されればそれで世界が平和になるかという問題になると、答えは簡単ではない。近代国際政治の始まりは17世紀半ばのウェストファリア体制にあると言われているが、確かにその時期の国際関係は多極構造(multipolar)であり、勢力均衡が国際秩序を維持するための手段であった。しかし、「勢力均衡」によって維持されている「均衡状態」は決して静態的ではなく、常に新しくパワーを持った国家が「均衡状態」を壊そうとして秩序攪乱的な行為に打って出る可能性がある。

また、そもそも「勢力均衡」自体が平和をもたらすのか、という議論もある。同等規模のパワーを持った国家同士の場合、常に「不均衡状態」に向けての闘争が起きている可能性がある。ならば、パックス・ロマーナのように、圧倒的に強い国家が覇権国として国際関係の秩序を一元的に作成する側になれば、残りの国家はその圧倒的に強い覇権国に対して挑戦などしなくなる。そして覇権国が慕われるように周辺国家に安全や経済的利得(つまり、国際公共財)を提供すれば、国際関係は安定した戦争の起きない状況となる。かつての東アジアの華夷秩序のように周辺国は国際公共財の恩恵に与っている限り、そのシステム全体は安定したものとなるという話である。

アジア太平洋地域の場合、この旧華夷秩序とは異なる形であるが、第二次世界大戦後今日まで 米国による圧倒的優位のもとでアジア地域全体に「安定」がもたらされて来た。ただし、その「安 定」は極めて崩れやすい状況にあった。冷戦時代についてみれば、実際、世界大では「冷戦」で あったかもしれないが、アジアにおいては、「冷戦」でなく、「熱戦」が起こり、実際に多くの人 命が戦争で失われている。では、その戦争があったから米国をブロック・リーダーとする自由主義陣営が一致団結していたかというと、まったくそうではない。冷戦の最中においても、アジアに残る歴史問題や戦争責任論は止むことはなく、さらに冷戦が終わって何十年も経った今日でもアジアの政府間関係は「不信」で満ち溢れている。東シナ海の尖閣諸島をめぐる日中対立、南シナ海では海洋の領有権をめぐって中国と ASEAN 諸国が大きく対立している。世界大の戦争などなくなったと一方で言われながら、中国と日本は、それぞれ世界第二位、第三位の経済大国の地位にあるなかで、居住者のいない小さな島々の領有権をめぐって日々小競り合いを続けている。実際、南シナ海では、中国が ASEAN 諸国を公式に「小国」と上から見下ろすような言説を何度も繰り返している。「安全」や「安定」とは程遠い状況が、中国の「力による現状変更」によって明らかになっている。もっとも、中国にとってみれば、もともと自分の領域であったものを再度主張したまでということに過ぎないのだろう。自国の劣等感とも相俟って「力による現状変更」自体が、その認識を当事者間で不明確にしている。

このように考えれば、国際政治におけるパワーの分布について、国内政治のアナロジーをもって、何が「進歩」で「発展」かを一元的に捉えることは困難であり、かつ、パワー間に均衡が働く場合も、あるいは突出したパワーによる覇権が成立している場合も、国際社会が安定するか、不安定化するかは、他の変数によることがわかるだろう。いずれにせよ重要なことは、国際政治においては、規模の異なる多数のアクターが絶えず動態的な作用反作用を繰り返し、それゆえ任意の時点でのパワー分布の状態を静態的に分析するだけでは、その後の秩序の変異の可能性やその方向性を判断することは困難だという点である。とくに、パワー分布に顕著な変異が見られる場合、とりわけ新興国の台頭などにより「不均衡状態」が生じた場合、いかに次なる「安定」のフェーズが発生しうるかを見極めることは非常に難しい。その理由の一端は、新興国側に、新たな秩序形成にむけた意思と能力がどれほど備わっているかが不明瞭である点にあるといえる。

(4) 新興国の台頭と中小国のジレンマ

リーマン・ショックが起こってから以降の世界経済は、「新興国」頼みである。アジアが世界 経済を牽引しているというが、その担い手はもはや日本ではなく、中国、シンガポール、タイ、 ヴェトナムといった新興国である。この新興国の台頭が、国際関係全般に関する政策決定の枠組 みを変えつつあるのは周知の事実であり、これまでの主要舞台であったG7・G8 がG20 に取っ て替わりつつある。しかし、ここには、現代国際関係に伴う二つの問題が存在する。

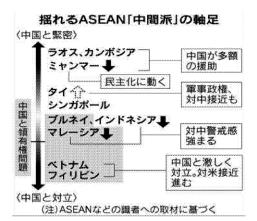
第一に、国際関係全体における政策決定の「正当性」と「実効性」のジレンマである。言葉を替えていえば、国際社会における公共財の「需要」と「供給」のバランスが欠如しているのである。G20 の重要性は、オバマ前米国大統領自身も認めていたところであるが、その参加国を増やしたからといって実効性ある国際的枠組みができるかどうかはまた別問題である。国際協調を促すような「国際公共財」をどの国が負担するかという議論は冷戦時代よりあったが、近年この担い手が多岐に渡るようになった。しかし、GDP の増大が即座に公共財の供給へと至る国家は実際のところ少ない。米国一国、またはG7・G8 に対する疑念が表され、国際協調は多国間

にわたることが必要だという「需要」は高まっているものの、公共財の「供給」は不十分なのであるというのが、今日の国際社会の特徴である。

そして第二に、それゆえに多国間フレームワークに「積極的に」参加して応分の責任を負担するよりも、「フリー・ライド」して、公共財の利得だけに与ろうとする傾向が顕著となってしまう。つまり、新興国の行動は、国際社会に対して自国の意見は言わせろと要求するが、しかし自らが何らかの責任を負担する話になると、とたんに「開発途上国」の看板を前面に持ち出してくる傾向が強い。一般的に多国間枠組みは、①その枠組みに参加する国の多くがフリー・ライドする場合と②その枠組みの維持に膨大なコストがかかる場合に崩壊してしまうことが多い。中国が環境規制に甘いこと、知財品を模倣すること、公害が海外に影響しても知らん顔をすることなど、枚挙に暇がない。「公共財」を負担せず、「公共悪」を撒き散らすのも、フリー・ライドの典型例である。その結果、先進国と新興国との間に価値や理念を必ずしも共有していない状況が露になる。先進民主主義諸国のみで構成される枠組みよりも新興国も参加する枠組みのほうが、国際協調が難しい所以である。

ところで、先進国と新興国との間に価値や理念が共有されない場合、その副作用として、先進国と新興国のはざまに置かれた中小国の立ち位置が不安定化するという状況が発生しがちである。たとえば米国と中国に挟まれたアジア太平洋地域の国々の対米もしくは対中認識を例にとってみると、大きく三つのことが指摘できる。第一に、そもそも親米圏と言われたパキスタン、マレーシア、タイなどでも、また、米国の同盟・友好国でも対中好感度が対米を上回っている状況が分かる。また第二に、中国と領有権問題を抱える国々の間にもズレが見られる。マレーシアにとって最大の脅威は米国であると見られているし、逆にヴェトナムやフィリピンでは、対中警戒感が強まっている。そして第三に、日本と韓国との間に対中認識に関するズレが存在していることである。韓国の中国への好感度は日本の8倍、習近平主席への信頼度も韓国は日本の約10倍で中国に次ぎ2位(日本は最低)である。読売・韓国日報の共同世論調査(昨年5月)で「重要になる国」を聞いたところ、日本では米国(74%)がトップ、韓国では米中が拮抗(40%台半ば)という状態である。

そもそも、対中認識において、ASEAN の中でもフィリピンとヴェトナムとは、主に南シナ海内にある島の領有権をめぐって中国と対立しており、その結果として排他的経済水域、そして「航行の自由」までもが揺らごうとしている。しかし、この「航行の自由」に関しては、フィリピン、ヴェトナム両国のみならず、これまで対中姿勢に関しては比較的中立的立場を取っていたマレーシアやインドネシア、そして華人の多いシンガポールにおいても次第に警戒感が高まっているのは、下に掲げる『日本経済新聞』の見取り図(2015年9月9日掲載)のとおりである。これらの ASEAN 中間派については、「スウィング・ステート」と名づけることができるわけだが(米国大統領選で民主・共和のどちらに投票するか最後まで分からない「中間派」の州がそう呼ばれることにちなむ)、ただし実際に、これらの国の政策担当者が「南シナ海問題」をめぐって中国の「力による現状変更」をどのように見ており、今後どのような対策を取っていくのかについて見てみれば、相当程度中国に対する警戒感が増していることがわかる。



たとえば、マラッカ三国と呼ばれるインドネシア、マレーシア、シンガポールは、長年「南シナ海問題」に平静を装ってきた。確かにインドネシアとマレーシアは、南シナ海の領有権問題に関して当事者ではないし、シンガポールは自らを「ASEAN と中国の窓口」と自認しており、ヴェトナムやフィリピンのように直接的に中国と対峙する必要もなかった。

ただし、インドネシアは、自国のナツナ諸島の排他 的経済水域(EEZ)と中国の主張する九段線とが重複

しており、2015年に生じた南沙諸島での中国による埋め立てによって、警戒感が増幅していることは確かである。また、マレーシアは2013年にボルネオ島サワクラ州から沖に80キロしか離れていないジェームズ礁で中国が主権宣誓活動を行ってから急速に対中海洋政策を実施しないといけない状態に迫られている。事実、マレーシアは米軍への秘密協力に乗り出し、2014年末からインドネシア領内の基地を米軍に使用させており、またインドネシアも米軍との連携を強化し始め、揚陸演習を行ったりしている。

こうなると、親中・反中、あるいは親米・反米といった単純な二項対立で中小国の立ち位置を 見ることは難しくなってきており、より複合的な視点が必要となってくる。「複合的」という意味は、価値や理念の次元と、歴史や文化などを踏まえた広義の国益などが組み合わさって、総合的に中小国の大国ないしは新興国との距離感を規定する、ということである。このことは裏を返せば、国際関係の動向が、伝統的な大国あるいは新興国など、いわゆる「グローバル・プレイヤー」のみならず、そのはざまに位置する中小国の動向によって少なからず影響を受けることを示唆している。そしてこのことは、ウクライナ危機をめぐるロシアとその周辺国の関係にも相当程度、当てはまるといえよう。

むすびに代えて一言説の地平の統一は可能か

前節では、新興国の台頭が、既存の国際秩序に変容をもたらすなかで、両者のはざまに置かれる中小国の動向を不安定化させ、そのこと自体が国際秩序の不安定化をさらに促進させるメカニズムを確認したが、それにもかかわらず、国際関係の大筋は、依然、大国および新興国の動向によって左右されることには変わりはない。アジア太平洋地域では、米国と中国のせめぎあいが大きな意味を持つであろうし、ユーラシアでは、ロシア、欧州、米国、さらには中国のパワー・バランスが大きな意味を持つことはいうまでもない。

アジア太平洋地域についてみれば、今後とも中国は、米国との勢力均衡状態を目指し、さらには「アメーバ的拡大」というべきか、抑止されなければその影響力を次第にアジア地域全体に浸透させていこうとするだろう。その際、中国は、現在の米国を中心とした安保システムの構造には不満があるとしても、米国に対して直接的に異を唱えず、むしろ米国と「兄弟関係」にあるといえる韓国、台湾、フィリピン、そして日本等との関係を巧妙に操作することによって、次第に

自国の影響力を拡大していく、との手法をとるとみられる。したがって、「安定的な国際関係」 のために一方で米国と勢力均衡を主張し、他方で東南アジア諸国に対しては現状変更のために 軍事力をちらつかせる(しかし、その実際の行使には慎重)という中国の外交スタイルは、今後 も続いていくと思われる。

ここで興味深いのは、伝統的大国として既存の国際秩序を支え、国際公共財を提供する側にある米国にも、この地域に成立する自国中心の覇権的構造から得ている利益を維持しようと巧妙に立ちまわっている側面が少なくない、という事実である。端的にいえば、米国がこの地域において優位性を維持する手法は、この地域をさまざまな理由をつけて分断することであった。この地域では、あるときは「イデオロギー」による対立が、あるときは「歴史認識」による対立が先鋭化するわけであるが、米国は、むしろそのような対立を意図的に惹起することによって、自国のコミットメントに根拠を与えてきた側面も否定できない。

米国が依然として東アジアに存在する潜在的対立要因に言及するのは、もちろんそれが事実 を示しているということもあるが、その結果として、米国がアジアにおける影響力を保持したい という誘因とも無縁ではあるまい。日中がある程度対立状況にあること、朝鮮半島に危機が存在 すること等は、必然的にアメリカがアジアに留まることの必要性を惹起する。

また、経済面でも同様のことが指摘できる。現在、アジア諸国の米国への貿易依存度も相当程度のものであるが、とくに 10 年以上経済成長を続ける中国こそ、その米国に対する貿易依存度は抜きん出ており、その意味で、米国こそ、アジア地域での貿易利権を保持していると言ってもよい。その意味で、米国がアジア太平洋地域を政治的に分断状態に保とうとするのは、、その状態からもたらされる経済的利得を確保し続けようとする意図とは無関係ではない。

このような米国のアジア太平洋戦略にみられる二面性は、国際秩序をめぐる認識論的な二つの異なるアプローチ、すなわち、国際秩序の基盤を一極覇権構造に見出す伝統的リアリスト的アプローチと、価値規範の越境的拡大に見出すリベラリスト的アプローチの相違に対応すると捉えることも可能である。これら二つのアプローチは、二律背反的というよりは、むしろ大国の世界戦略が、緊張を帯びつつも内に抱える二面性を端的に指し示しているといえる。問題は、この二面性について、他国がそのどちらの側面に着目し、歓迎あるいは批判するかによって、大国間関係の動向が大きく左右されることである。概していえば、いわゆる新興国は、大国の覇権性に着目して、その正当性に疑義を唱えるだろうし、他方、その大国が提供する公共財から利益を得ている国々は、その価値的側面の意義を強調しつつ、現状維持の重要性を訴えるだろう。

実のところ、ウクライナ危機をめぐる紛争当事国あるいは国際社会の主張ないしは言説は、この二面性に対応するかたちで見事に分断されている。これは分権構造を持つ国際社会の現実からすれば、至極当然の展開とはいえ、問題解決を原理的に困難にしている。ロシア側は、A国の勢力がいなくなったら B 国の勢力を増幅させるという政策によって、つまり既成事実を積み重ねることによって正当化しようとしている。始末が悪いのが、これが「武力を背景とした一方的な現状変更」であるという点である。どの国が実効支配しているか明確でない当初地域に関しては関係国との協議など行わずに一方的な現状変更を軍事力による威嚇を通じて行っている。

にもかかわらず、その行動に、実効的な抑止が機能しないのは、一見、その違法性、問題性が自明であるはずの国家的行動をめぐってすら、国際社会は、いまだ「統一的見解」を確立しえないのである。その意味では、昨年の国際仲裁裁判所(PCA)が下したヴェトナム対中国の紛争事案への裁定が、問題解決に積極的な働きを示せなかったという事実はさして驚くに値しない。なぜなら、肝心の国際法理をめぐる認識(その普遍的妥当性)が紛争当事者間で共有されていないからである。ここに、国際社会における言説の地平の統一、という困難きわまりない課題が浮上する。いいかえれば、各国各層における対話の積み重ねの重要性が改めて強調されるということである。とくにグローバル時代は、官民協力がこれまでに増して促進されるべき時代である。その際、官の持つ公的なネットワークに加えて、民間組織の有するネットワークを十分に活用してこそより本質的な対話が可能であるし、そこから国際関係における「進歩」も徐々に達成されていくだろう。

国際秩序像は一見リベラルな言説が多いが、歴史的に見れば必ずしもそうでないことが分かる。国家間の「多元性」「柔軟度」「成熟度」を上昇させ、本当に「覇権戦争なき」リーダーシップが現れるようになるためには、ソフトでリベラルな言説の背後にあるリアリズムに対して常に準備を怠らぬことである。

(明治大学教授)



この政策提言は、第一部のウクライナ危機¹をめぐる国際政治の分析結果を踏まえ、日本が地球儀俯瞰外交を推進する際に留意すべき諸課題について、日本国政府および日本国民に問題の所在を指摘し、その関心を喚起するとともに、それらを踏まえた適時適切な政策的対応ないしは国民的議論を誘うことを目的としている。

ウクライナ危機の研究を介して明らかにされた本質的課題は、以下の三つに大別される。それらは、第一に、核保有国ロシアが冷戦後はじめて「力による領土変更の禁止」等の国際法原則を侵犯して、武力を用いて主権国家の国境線を書き換え、冷戦後の国際秩序に対するあからさまな挑戦に出たこと、第二に、欧州で始まった「危機」が、アジア・太平洋の安全保障にも少なからず影響を及ぼし、中露の接近などを介して国際パワー・バランスに大きな変容が生じつつあること、第三に、「危機」を通じてロシアが用いた「ハイブリッド戦争²」という手法が、国際安全保障上の新たな脅威となったことである。

1. ウクライナ危機が突き付けた諸課題

以下、ウクライナ危機が突き付けたこれら三つの課題についてより具体的に検討していく (1) 既存の国際秩序への挑戦

ウクライナ危機は、武力を用いて現状を変更しようとする現状打破国家(修正主義国家)の脅威、すなわち武力を背景とする既存の国際秩序への挑戦という普遍的問題性を浮き彫りにした。「力による領土変更の禁止」は国連憲章を持ち出すまでもなく、国際社会における根本規範であり、この規範の上に、国際社会の平和と繁栄が築かれてきたといっても過言ではない。それゆえ、この規範への挑戦は、既存の国際秩序を根底から脅かしかねない以上、国際社会として看過することはできない。

他方、現状打破国家への具体的な対処にあたっては、高度の戦略的配慮が必要である。たとえば、他国への侵略を進める現状打破国家があるとして、その国家よりもさらに強力な現状打破国家が存在する場合、前者を後者に接近させないために前者に対する制裁を抑制すべきなのか、それとも、後者への教訓も兼ねて前者に対し毅然たる態度で臨むべきなのか、熟考が求められる。また、テロ、気候変動、その他のグローバルな諸問題を解決する上で諸大国との協力は不可欠なため、現状打破国家が大国である場合、国際社会として、もっぱら「封じ込め」ないし制裁措置による「孤立化」に努めるより、一定の「関与」を試みるほうが賢明だと主張する国は少なくない。このような主張は、現状打破国家と経済的相互依存関係が深い国家に多く見られる。しかし、他方では、そのような政策は宥和政策につながりかねず、次なる侵略を誘発する危険性があるので、修正主義国家による武力を用いた領土変更など重大な国際法違反行為に対して、国際社会は一致団結して毅然たる態度で臨むべきだとする主張も聞かれる。これら以外にも、欧州とアジア・太平洋で、二つの大国が同時並行的に現状打破政策を遂行した場合や、侵略国が核兵器保有

¹ 本政策提言でいう「ウクライナ危機」とは、①2013 年 11 月末に始まるユーロ・マイダン革命から現在に至るウクライナ国内の不安定化、②ロシアによるクリミア併合と、ウクライナ東部をめぐる武力紛争、③欧米国際社会とロシアの対立、という3つの次元を含むものとする

 $^{^2}$ ハイブリッド戦争とは、正規軍および非正規軍による軍事力に加え、政治、外交、経済、サイバー、偽情報などの非軍事的手段を複合的に駆使した外国への侵略行為のことである。

国である場合など、それぞれいかなる制裁や抑止の方法があるのか、といった課題も派生してくる。ともあれ、これらの問題に対処するには、ことの本質である、既存の国際秩序をいかに維持し発展させるべきかという大局的視点にたって、原理原則の徹底と「外交の妙」を取り混ぜた高度な戦略的外交・安全保障政策が求められる。

(2) 国際パワー・バランスの変容

ウクライナ危機は、上記の原理的な問題性と表裏をなすかたちで、地理的にも欧州を越えて、アジア・太平洋など地球上の広範な地域にまで影響を及ぼすとともに、欧州とアジア・太平洋の間に「安全保障の連鎖」とでもいうべき相互作用を活性化させた。このような連鎖の一つとして、ロシアの黒海および東地中海における現状打破政策と、中国の南シナ海における現状打破政策が、アメリカのリバランシング政策の間隙を巧みに突きながら並行して進められてきたことを指摘できる。また、中国が、クリミアを自国の歴史的領土であるとするロシアの主張に理解を示し、ロシアが、南シナ海を自国の歴史的領海とする中国の主張に同調するなど、両国の海洋政策とイデオロギー的な共鳴も、欧州とアジア・太平洋の安全保障の連携の一環として捉えられよう。この連鎖の活性化の背景には、ロシアや中国が軍事力を増強するなか、既存の国際秩序の担い手であった欧米諸国の国力が低下したことによる、パワー・バランスの相対的な変化があった。まさにそれを象徴するのが、オバマ政権による「世界の警察官」からの撤退表明である。

加えて、本年1月に「アメリカ第一主義」を掲げるトランプ政権が誕生したことで、世界の不透明感はいっそう深まった。アメリカの TPP 離脱による自由貿易体制の危機、緊張する米中関係、米露関係の改善に関わる様々な憶測、アメリカによるシリアや北朝鮮に対する圧力の強化と米露対立の先鋭化などが、国際社会の不安定化を加速させている。2017 年 4 月のアメリカによるシリア攻撃以降、米露関係改善の可能性は遠のいたとはいえ、万が一米露が関係改善へと向かえば、対露制裁の本年夏までの継続を決定した EU、およびロシアを意識して前方展開戦略を続ける NATO と米国との関係に亀裂が入りかねない。そればかりか、ウクライナ東部の紛争解決もロシアの思惑通りに進み、ウクライナのロシア勢力圏入りが濃厚となって、ユーラシアの地政学が劇的な変化をきたすこととなり、ひいては、それは米中露関係、さらには日露による北方領土交渉にも少なからぬ影響を及ぼすに違いない。

他方、諸大国間の紛争において中立的な立場を貫こうとする中小国の存在も無視できない。諸大国に翻弄されがちな中小国に対し、同諸国の外交政策や同諸国を取り巻く国際環境を無視して、一様に修正主義国家に対する制裁を強要するとしたら、国際秩序のさらなる混迷を招きかねない。また、安倍政権も、一方で、G7の一員として欧米国際社会による対露制裁に協力しつつ、他方では、いかにして北方領土問題を解決してロシアと平和条約を締結するかという難題に直面した。以上概観したような、ウクライナ危機の背景で進行する国際パワー・バランスの変容の中で、日本は、一方で、現状打破政策を敢行するロシアや中国の対外的行動に適切に対応しながら、他方で、既存の国際秩序の維持と自由で開かれた国際社会の創造という長期的目標の実現に向け、現実的な外交・安全保障政策を展開していくことが求められている。

(3)新たな脅威の発生

ウクライナ危機は、ハイブリッド戦争の脅威を全世界に知らしめた。2014年3月、大規模のロシア正規軍が軍事訓練と称してウクライナ国境付近に動員されるなかで、国章を外した非正規軍がクリミアの政府市庁舎、空港、放送局、その他の戦略的重要拠点を占拠した。そして、プロパガンダを通じてディアスポラに対する民族浄化の脅威を扇動することで、クリミア住民を祖国ロシアとの統一を問う住民投票に駆り立て、短期間で主権国家の一部領土を併合する作戦、

すなわちハイブリッド戦争が断行されたのである。このようにして、ハイブリッド戦争なる手段が、国際安全保障上の新たな脅威として浮上した。今後とも、同様の手法を用いた「戦争」が、現状打破国家を中心に展開されていくことが予想されるが、この新たな脅威への対処法はいまだ確立されたとは言い難い。日本としても、欧米諸国の知見を活用しつつ、早急に対策を講ずる必要がある。

他方、現状打破国家による脅威とは性質を異にするが、現在、欧米諸国において台頭をみせるポピュリズムは、既存の国際秩序の担い手たる先進民主主義諸国を内から揺さぶる新たな脅威となっている。本年国政選挙が続くオランダ、フランス、ドイツでは極右勢力が台頭し、その偏狭なナショナリズムは EU の存続自体を危うくしている。したがって、民主主義の否定的側面として現象化するこのポピュリズムへの対処も、今後の安定した国際社会の存続のための喫緊の課題である。このようにして、国際社会はかつてない未曽有の転換期に入ったが、国際社会の平和と安定に向けてリーダーシップをとる覇権国の不在が、国際社会の混乱を一層深刻なものにしている。このいわゆる「Gゼロ」の世界において、日本はいかなる外交・安全保障政策をとるべきなのであろうか。国際社会の平和と安定、自由貿易体制の維持に向けて、日本が果たすべき役割は益々重要性を増している。

2. 日本の地球儀俯瞰外交は国際社会をどうとらえるべきか

以上の状況に鑑み、本研究会は日本の地球儀俯瞰外交のさらなる具現化に向けた提言を行おうとするものであるが、その際、現代国際社会をどう理解し、いかなるアプローチで臨むべきかについて明らかにしておく必要があろう。結論からいえば、現代国際社会は、国際政治学でいうところの「アナーキカル・ソサイエティ³」に近い実態を持つものであり、前述した諸課題に現実的に対応するためには、この実態に即して、リアリズムとリベラリズムの双方の観点から対処する必要があると考える。

現代の国際社会は複数の主権国家からなる社会であり、国内社会とは対照的に、非中央集権的で下位優位の社会である。そこでは、主権国家が国力を背景に自国の国益を実現しようとするため、しばしばある国の国益と他の国の国益が衝突して武力紛争へと至る。現代国際社会においては、まさにホッブスが言う「万人の万人に対する闘い」が自然状態なのである。しかし、1648年に主権国家を唯一のアクターとするウェストファリア体制が成立して以降およそ3世紀半が経過し、その間に、かかる無秩序な状態と並行して、共通の価値、ルール、規範を伴う国際社会が育まれてきた。すなわち、現代国際社会は、一方で主権国家からなるアナーキー(無政府的)なウェストファリア体制を基本的特徴としつつも、他方で、あまたの機能的な国際組織、IMF、世界銀行、世界貿易機関(WTO)などの国際経済機構、さらには人権や環境などのレジームの発展を介して、グローバル・ガヴァナンスを成長させてきたのである。近年、権力政治(パワー・ポリティクス)の基本概念を踏襲しながら、共通利益、規則、制度の存在にも留意する英国学派の国際政治観が注目されるようになったのは、まさにこのようなウェストファリア体制の構造的変容を反映してのことである。

我々は、この英国学派の国際政治観に則って、リアリズム的志向とリベラルな志向双方を織り 交ぜた観点から政策提言を行おうとするものである。日本は、このアプローチに即して、現実的 かつ柔軟で洗練された地球儀俯瞰外交を展開する必要がある。

-

³ ヘドリー・ブル(臼杵英一訳)『国際社会論―アナーキカル・ソサイエティ』岩波書店、2000 年。

結論

本研究会は、日本国政府に対し、地球儀俯瞰外交のさらなる具現化に向けて、以下の諸政策を 継続ないしは遂行することを提言する。

A: 既存の国際秩序維持への取組

提言1: 日本は、武力による領土変更禁止をはじめとする国際法原則の普遍妥当性につき、声明・条約等のあらゆる機会を通じて国際社会に向けて継続的に主張せよ

「武力による領土変更の禁止」は国際社会における根本規範であり、この規範の上に国際社会の平和と繁栄が築かれてきたといっても過言ではない。それゆえ、この規範に対するいかなる挑戦的行動も既存の国際秩序を根底から脅かしかねず、国際社会として看過することはできない。国際社会がロシアによる武力を用いたクリミア併合を黙認すれば、ロシアが再び他国領土の奪取へと向かう可能性が高まるのみならず、同様の事態がアジア・太平洋など欧州以外の地域へも波及し、国際秩序は著しく不安定化しかねない。また、日本としても、武力を用いた領土変更を黙認すれば、万が一外国から侵略行為を受けた場合、国際社会に対して自国の領土保全と安全保障に関する支援を求めても説得力を欠く。したがって日本は、国際法の遵守、とりわけ、武力による領土変更の禁止を、声明、条約その他あらゆる機会を通じて、国際社会に向けて主張し続けていくことが肝要である。

提言2: 日本は、武力による領土変更と、平和裏の交渉に基づく領土変更が、本質的に異なる次元にあることを、国際社会に向けて積極的に発信せよ

プーチン大統領は2014年3月の演説において、東西ドイツの統一が認められて、なぜロシアの歴史的領土であるクリミアのロシア連邦への統一が認められないのか、との疑問を呈した。しかし、このプーチン大統領の問い掛けは、武力による領土変更と、平和裏の交渉に基づく領土変更が、本質的に異なる次元にあることを無視したものである。また、北方領土問題の歴史的経緯を知らない外国人の中には、日本は一方でロシアによるクリミア併合を非難しつつ、他方でロシアに対して北方領土の返還要求をしているが、これは矛盾した行為ではないかとの疑義を挟む輩がいないともかぎらない。このような主張が仮にあるとすれば、当然ながら、そこには、日本の北方領土返還要求には正当な法的根拠(後述の「補論」を参照)があることに加え、日本が武力ではなく平和裏の交渉を介して領土問題の解決に努めていることへの無理解があると言わざるを得ない。したがって、日本は、自国の領土返還要求について、それが既存の国際秩序と国際法原則に則った主張であることを、機会あるごとに国際社会に向けて積極的にアピールしていくべきである。

提言3: 日本は、現状打破国家(武力を用いて現状変更を試みる国家)に対しては、国際 社会との連携の下、各般の制裁措置を含む多層的な抑止力の強化に努めよ

日本国憲法がいかに平和主義的な内容であるにせよ、現代国際社会が「アナーキカル・ソサイエティ」である以上、日本国憲法を護るだけでは外国の侵略を阻止することはおよそ不可能である。現状打破国家に武力攻撃を思いとどまらせることができるのは、軍事攻撃に踏み切れば、その代償として自国が甚大な損害を被ることが明白な場合である。合理的な判断ができる指導者と政策決定メカニズムを備えた国であれば、侵略によって自国も甚大な損害を被ることが歴然としていれば、自政権の転覆の可能性さえ孕んだ危険な侵略行為は思いとどまるであろう。したがって、日本は、現状打破国家による侵略を未然に防ぐためにも、普段から防衛力の整備・強化に努めるとともに、日米同盟や日米韓協力、さらにはオーストラリアやインド等との防衛協力を介して、多層的な抑止力の増強に尽力すべきである。また、アジア・太平洋においては陸地のみならず海洋における「力による現状変更」が発生する傾向が強いこと、さらには海洋をめぐるパワー・ポリティクス(権力政治)が北極海、東・南シナ海、インド洋、地中海など世界中至る所で展開されていることに鑑み、日本は海洋をめぐる国際政治の力学の変化にも注意を怠るべきではない。

提言4: 日本は、現状打破国家が安易に他国を侵略できないよう、潜在的な被侵略国家の対抗力を高めるべく、国際社会と協力して支援を強化せよ

ソフト・パワーの重要性が増し、ハイブリッド戦争の可能性が高まった現代国際社会においては、深刻な経済社会的矛盾を抱える国家は、現状打破国家による侵略の対象となりやすい。すなわち、現状打破国家は、プロパガンダを通じてかかる社会的矛盾を煽り、意図的にその国を内部分裂させて、強引な介入の大義名分としかねないのである。それゆえ、そのような矛盾を抱える国家の支援にあたっては、軍事力や国家機構の強化のみならず、構造汚職の撲滅、民主化、国民統合、経済発展、地域間格差の是正、社会インフラの整備など、経済社会的諸側面への支援も強化する必要がある。たとえば、2016年2月に、ロシア系ディアスポラによる反政府デモがドイツで発生したが、その発端は、ドイツ在住のロシア系女性がシリア難民に暴行されたとの虚偽の情報であった。ディアスポラがホーム国家に十分統合されていない場合、祖国からの宣伝に駆り立てられて、彼らが「第五列」としての役割を果たした事例は過去にも少なからず存在する。ましてソーシャル・メディアが高度に発達した今日では、人々を一瞬のうちに抗議デモに動員することが可能となった。政治的な動員を目的とした虚偽のプロバガンダやハイブリッド戦争に備え、侵略の標的となっている国家の支援に力を注がない限り、国際社会の安定は確保できそうにない。

B: 変容する国際パワー・バランスへの対応

提言5: 日本は、欧州とアジア・太平洋の間にみられる「安全保障の連鎖」を念頭に、欧州との安保政策協調および防衛協力の充実をはかれ

地政学の指摘を待つまでもなく、欧州とアジア・太平洋の間にはユーラシアを媒介とした「安全保障の連鎖」が見られるが、近年、ウクライナ危機と中国の海洋進出の並行関係、さらには中国の「一帯一路」構想や中・東欧諸国との「16+1協力」政策の展開などを通じて、その傾向がいっそう顕著となってきている。ところが、欧州とアジア・太平洋の間の安全保障認識のギャップは依然として大きい。アジア・太平洋諸国にとってのロシア、あるいは欧州諸国にとっての中国は、いずれも「対岸の火事」であり、自国へのリアルな安全保障上の脅威と捉える意識は低い。しかし、欧州と日本およびアジア・太平洋諸国の安全保障協力が進展しないとなれば、ロシアと中国の現状打破志向は、益々助長されかねない。加えて、トランプ米新政権の対外政策に不透明性が色濃く残るなか、自由貿易体制を含む既存の国際秩序の維持・発展に向けた日欧協力はますます必要性を増している。今後、日本は、欧州諸国、EU、NATOとの防衛協力をさらに緊密にして、海洋安全保障を含む国際社会の安定に向け尽力していくことが望まれる。この点に関して、最近、航空自衛隊と英国空軍との共同訓練、海上自衛隊と仏英米各海軍との合同演習など、日本と欧州主要国との間で防衛協力が計画/実施されていることは特筆に値する。

提言6: 日本は、対中外交において、刻一刻と変化する大国間のパワー・ゲームを念頭に、危機感をもって多角的な戦略構築を急げ

近年、中国の経済・軍事両面での実力は着実に強化されてきており、2030年前後には名目 GDPで中国が米国を抜き去り、世界第一位に躍り出るとの分析もある。現在、中国最高指導部は、安倍政権の外交政策を「中国包囲網」外交であると受け止めて反発しているふしがあるが、仮に上記の分析が現実となった場合、中国が日本をあからさまな実力で圧迫してくる可能性は排除できない。もとより日本が中国に一方的に譲歩することは得策ではないが、そのような最悪のシナリオは未然に防がねばならない。したがって、日本は、アジア・太平洋およびユーラシアにおけるパワー・バランスの急激な変容を勘案しながら、今後十数年のタイムスパンのなかで、日中両国がどこで折り合うか、妥協しうるかの戦略的シナリオの作成、すなわち、中国とのさらなる関係悪化を防ぎ、互いに危機管理を行えるメカニズムの構築を急ぐ必要がある。その際、二国間での解決が困難な場合は、第三国あるいは多国間協議の枠組みを利用するなどの知恵が求められよう。いずれにせよ日中関係については、米国、ロシア、その他周辺大国が織りなすパワー・バランスの中で位置づけ、理解する必要があるし、日中関係に関係改善の兆しが見えてくれば、日露交渉における日本の立ち位置が好転することも忘れてはなるまい。

提言7: 日本は、対露外交において、国益の追及と国際社会との協調の間で矛盾・緊張が 生じうる場合には、長期的視野に立ってその政策上の整合性をはかれ

ウクライナ危機に際し、欧米国際社会は、ロシア=ジョージア戦争(2008 年)に対する誤った対処への反省から即座に対露制裁に踏み切った。日本も、国際法を遵守する立場からこの対露制裁に加わった他、ウクライナに 85.5 億ドルの経済支援を施すなど国際社会との協力姿勢を鮮明に打ち出した。しかし、その一方で日本政府は、北方領土問題を早期に解決し日露関係を完全に正常化するとの外交目標の下、数次にわたる日露首脳会談を通じて北方領土問題の解決に期待をつなぎ、2016 年 12 月 16 日の会談においては、8 項目にわたる対露経済協力プランを推進することで合意した。くしくもこの会談の前日、EU は対露制裁の期限を 2017 年 7 月まで延長することを決定したばかりであり、また、米国のオバマ政権(当時)も、ロシアの孤立化に向けた国際社会の結束に亀裂が入ることへの懸念から、日本政府にロシアへの接近を自粛するよう求めた。日本が米露関係や EU/NATO=ロシア関係の推移を見守っているように、欧米も日露経済協力の今後の進展を注視している。日露関係は、国益の追及と欧米国際社会との協調のはざまで緊張を強いられる機微な問題であるが、日本は、長期的視野に立った総合的な判断の下、整合性ある対露政策を展開すべきである。

提言8: 日本は、対中小国外交において、各国の立場に十分配慮した柔軟かつ粘り強い外交を展開し、同諸国と協力して法と正義に則った国際秩序の実現に努めよ

中央アジアや東南アジアでは、諸大国間の権力闘争に巻き込まれないよう配慮しながら、等距離外交を試みる中小国は少なくなく、国際社会の現状打破勢力に対する対応に足並みの乱れが生じることがある。このような状況に鑑み、日本としては、自国の外交・安全保障政策、とりわけ現状打破勢力に対する抑止戦略が、国益追及のための利己的な権力闘争などではなく、法と正義に則った国際秩序の安定と平和の維持を目的としたものであることを、これら中小国に対し懇切丁寧に説明し続ける必要がある。また、その説明に説得力を持たせるためにも、日本は、排他的でない、法と正義に則った国際秩序構想を掲げ、その実現に向け、これら中小諸国と協力していくことが肝要である。さらに、日本は、中小国の置かれた国際環境や同諸国の国際秩序観および外交・安全保障政策に十分配慮しながら、柔軟かつ粘り強い外交を展開する必要がある。たとえ相手国を日本の友好国ないし同盟国として引き入れることができなくとも、敵対国家に追いやるべきではないし、また、相手国が現状打破大国の友好国ないし同盟国であったとしても、その国との外交関係を軽視してはならず、ましてや関係を絶つべきではない。むしろ日本は、そのような潜在的な非友好国とも定期的な意見交換を通じて、関係強化を図っていくべきである。

C: 新たな脅威への対応

提言9: 日本は、欧米諸国との連携の下、軍事力に加え、サイバー攻撃や国際プロパガン ダなど非軍事的手法が駆使される「ハイブリッド戦争」への備えを強化せよ

ウクライナ危機は、「ハイブリッド戦争」の脅威を全世界に知らしめた。「ハイブリッド戦争」とは、軍事力に加え、政治、外交、経済、サーバー、偽情報などの非軍事的手段を複合的に駆使した外国に対する侵略行為を意味する。ロシアは、正規軍の動員に加え、非正規軍による戦略的重要拠点の占拠、事実に反する民族浄化などのプロパガンダ、クリミア住民の祖国との統一を問う住民投票への駆り立てなどを通じて、短期間で主権国家の一部領土を併合する挙に出た。同様のケースとしては、2016年2月の、ドイツ在住ロシア系ディアスポラを対象とした虚偽のプロパガンダによる反政府デモの扇動、すなわち組織的なドイツ政府の転覆ないしは揺さぶり作戦が知られる。また、2016年の米国大統領選挙で、ヒラリー・クリントン候補を中傷する情報が流され、選挙結果に少なからぬ影響を及ぼしたことは周知の如くである。日本は、「ハイブリッド戦争」への対応経験を持つ欧米諸国との連携の下、国家の安全保障を損なうプロパガンダやサイバー攻撃の複合的な展開に十分備えるとともに、かかる戦術がつけ入るであろう、国内の社会的矛盾や国民の不満などを解消するために普段から努める必要がある。

提言 10: 日本は、研究機関や NGO などトラック2のチャンネルを通じて、各国輿論の成熟と洗練に向けた、トランスナショナルな知的交流を一層強化せよ

TPP 交渉の停止と保護主義を掲げ、一時的とはいえ特定国からの入国制限に踏み切ろうとし たトランプ政権は、国際社会に衝撃を与えた。米国以外でも、昨今、欧州諸国の一部では極右勢 力への支持を掲げるポピュリストの勢いが増し、世界の至る所で権威主義体制のさらなる強化 を目指す動きがみられるが、これらは既存の国際秩序に対する新たな「内なる脅威」と考えられ る。この新たな脅威に対し、ここ数か月間の米国内の動静は、ポピュリズム志向のリーダーシッ プに対抗する民主的な制度と政治文化の重要性を再認識させた。州政府や連邦地裁が移民制限 政策の実現阻止へと向かい、連邦議会や司法省の一部からも異議が唱えられ、マスメディアや市 民団体さらには多くの市民が、基本的人権や民主主義の堅持を求めて立ち上がったのである。こ の米国におけるポピュリスト的リーダーシップに対する対抗運動は、目下権威主義体制下で自 由を求める人々や、トルコの大統領制への移行を問うレファレンダム、さらにはオランダ、フラ ンス、ドイツにおける国政選挙に波及効果をもたらすかもしれない。しかし、日本は、その効果 が表れるのをただ傍観するのではなく、世界各国の民主的な輿論形成に資するべく、研究機関や NGO などのトラック2のチャンネルを通じて国際的な知的交流を積極的に進めるべきである。 なぜなら、民主的で開かれた国際秩序を維持・発展させるためには、世界各国による、狭義の国 益追及を超えた国際社会への貢献が不可欠であり、それを可能とするのは究極的には国内世論 の成熟であるからに他ならない。

補論:包括的な対露交渉戦略にむけて

安倍政権の「新しいアプローチ」に基づいた対露政策は、日露友好関係の発展に貢献するであろうが、北方領土交渉の進展にはつながらないであろう。外交巧者のプーチン大統領は、北方領土を安易に返還するつもりはなく、北方領土を梃子として、日本から最大限の経済協力を引き出すとともに、国際政治ゲームの一齣として日本を利用しつくそうと、今後も日本に対してあの手この手で迫ってくるに違いない。

しかし、北方領土問題は日本の領土であり、日本の主権に関わる問題である¹。冷戦後、ボーダレス時代が登場したとよく言われるが、領土は国家にとって依然として重要である。プーチン政権は「ヤルタ協定」を盾にとってロシアは戦勝国であり、北方領土はロシア領だと主張しているが、「ヤルタ協定」は密約で、我が国としては認めるわけにはいかない。「サンフランシスコ平和条約」にソ連は調印しておらず、ソ連崩壊後も北方領土問題は未解決の状態が続いている。仮に日本が北方四島返還要求の看板を降した場合、歯舞・色丹の2島さえ日本に返還されない危険性が高くなる。また、尖閣諸島問題を抱える中国や竹島問題を抱える韓国に対する日本の立場が著しく弱まる恐れもある。

近い将来、ロシア経済は回復する見通しが暗く、時の経過とともにロシアは日本の経済・技術 支援をますます必要とするであろう。また、日本がロシアを支援しない場合、東シベリアやロシ ア極東の開発が軌道に乗らないことは歴然としている。中国が強大化しつつある今日、日本に とってロシアとの友好関係を発展させることは重要だが、日本側には経済協力だけが先行し、 「先食い」されて北方領土問題が置き去りにされかねないという危惧が存在する。安倍首相の努 力にもかかわらす、残念ながら「新しいアプローチ」では、プーチン大統領が訪日しても北方領 土交渉は前進しなかった。自民党有力者のみならず、多くの国民が落胆している。

行く手は険しいが、我が国にとって少しでも有利な形で北方領土問題の解決を実現するためには、「経済カード」を巧みに使って、焦らず粘り強く対露交渉を行っていくことが肝要である。 北方領土問題が進展しない場合、政府レベルの対露経済協力をスローダウンさせ、日本の対露交 渉力の強化を図るべきなのは、論を俟たない。性急に物事を進めようとすれば、ロシア側から足 元を見られる恐れがある。

一般に、領土を実効支配している国が、領土交渉を有利に進められる立場にあることは歴然としている。領土問題を解決しなくとも実質的に何ら不利益を被らないのであれば、現状維持で十分なため、交渉に応じるふりを装ってできるだけ多くの利益を交渉相手国から勝ち取ろうとするであろう。また、交渉にあたっては、時折交渉停止などの脅しをかけて、日本側の要求を封じ込めようとするであろう。

_

¹ 日本の要求の主な法的根拠としては、①北方領土が 1885 年に調印された「日露通好条約」で日本の領土と画定されていること、②「ヤルタ協定」は密約であり、日本に対し拘束力がないこと、③ソ連が当時まだ有効であった「日ソ中立条約」を破って 1945 年に対日参戦をしたこと、④「サンフランシスコ平和条約」で日本は千島列島を放棄したが、放棄先は不明で、千島列島の範囲も規定されておらず、千島列島の中に北方四島は含まれないと主張できること、⑤1956 年の「日ソ共同宣言」と同時に発表された「松本・グロムイコ交換書簡」で北方領土問題に関する継続交渉が明記されていること、⑥1993 年のエリツィン大統領訪日の際に署名された「東京宣言」で、北方領土の帰属の問題を解決して「法と正義の原則」に従って早期に平和条約を結ぶと明記されていること、⑦プーチン大統領が署名した 2001 年の「イルクーツク声明」で「日ソ共同宣言」や「東京宣言」の有効性が確認されていること、などが指摘できる。

したがって、協力の善意を示すだけでは、交渉は相手方のペースで進められ、交渉相手国の要求は益々膨れ上がっていくことになる。まして、時間を設定して短期間のうちに問題の解決を図ろうとしたり、領土問題の解決が我が国の外交にとって最優先課題であるなどと公言したりすれば、交渉相手国の立場が一層強くなり、思う壺にはまるだけである。交渉相手国は要求や難題を次々と掲げて、じらし戦術を併用しながら、できるだけ多くの代価を支払わせようとするであろう。

したがって、まずは、ただでさえ脆弱な交渉上の立場をさらに弱めないよう配慮することが肝心であり、次に、交渉を強い立場から展開できるような環境づくりを整備して行く必要がある。それには、ロシアが置かれている内外の環境に目を向ける必要があるが、ロシアは国際的に孤立しており、経済構造も脆弱で、国家と社会は本質的に矛盾する関係にある。ロシアが強国になるためには近代化は不可欠であるが、近代化が進めば国民の社会・経済活動への参加が進み、民主化要求が高まるため、権威主義体制が民主化の波にさらされて不安定化するという、近代化のジレンマをロシア国家は抱えている。この近代化の必然性と政権の安定との葛藤は、ロシア帝政時代から永遠と続く、ロシアの国家と社会の関係に関する本質的な課題である。このことを念頭に、ロシアを取り巻く国際環境や国内状況の分析を通じて、包括的な対露交渉戦略を構築していくことが肝要である。

その際留意すべきは、相手国に協力する善意を示すだけでなく、日本の譲歩や協力の申し出に 対して見返りがない場合、相手国が被る損害を予め用意して交渉にあたるべきである。また、ロ シアが真剣に交渉する相手国は、国際社会において強い影響力を行使し、ロシアに外交的損害さ え与えられる国であることを忘れてはならない。例えば、ロシアがポーランドと真剣に交渉する 必要性を悟ったのは、 ポーランドが 2006 年から 08 年に掛けて EU 内で拒否権を行使し、 EU と ロシアの新パートナーシップ協定交渉が一時中断されたことで、EU 内におけるポーランドの影 響力の強さをロシアが認識したからである。 また、 ノルウェーとロシアの海洋境界をめぐる係争 解決の理由も、北方領土問題とは性質を異にするとはいえ参考になる。ロシアが 2010 年 9 月 15 日に海洋境界の画定に関する協定に調印したのは、バレンツ海および北極海の境界画定交渉で 有利な立場を築くために、ノルウェーの支持を必要としていたことに加え、NATO にバレンツ 海や北極海への関与の動機を与えないために、ノルウェーとの海洋境界未画定問題を解決する 必要があったからである。また、ノルウェーが NATO による集団防衛に加え、スウェーデンや フィンランドを含む北欧諸国との防衛協力の強化を推進していたため、ロシアはノルウェーを 懐柔する必要性に迫られたからでもあった。これらから、北方領土交渉を少しでも有利な立場か ら進めるためには、日本がロシアの内外政策に影響を及ぼす重要な国であることを、実際の外交 政策を通じて、ロシアの政治経済エリートに認識させる必要があると言える。



● 公益財団法人 日本国際フォーラム

〒107-0052 東京都港区赤坂 2-17-12-1301

TEL: 03-3584-2190 FAX: 03-3589-5120