

米トランプ新政権下での 対ロシア関係①



畔蒜 泰助

国際協力銀行 モスクワ駐在員事務所 上席駐在員

プーチン大統領訪日と日露経済協力

昨年12月15～16日の露プーチン大統領の訪日時、80件もの経済協力に関する合意文書（12件の政府関係文書、68件の民間文書）に調印がなされた。これに加え、日ロ首脳間で北方四島での特別な制度のもとでの共同経済開発について協議を開始することでも合意がなされた。これらはいずれも、将来的な日露間の平和条約締結に向けた信頼醸成プロセスの一環として、位置付けられている。

ただし、全く問題がないわけではない。今回調印された経済協力に関する合意文書の中には、ウクライナ危機発後、米オバマ政権がロシアに対して行った経済制裁の解除がない限り、これ以上、前に進めることが難しいものも含まれているからだ。

そんな中、昨年11月、米大統領選挙で、大方の予想に反してドナルド・トランプ共和党候補が、ヒラリー・クリントン民主党候補を破って勝利。今年1月20日、遂にトランプ新政権が正式スタートした。

米露間の「ビッグ・ディール」とその可能性

トランプ大統領は選挙キャンペーン中から対テロでの米露協力の可能性に盛んに言及し、露プーチン大統領に対する肯定的な発言を行っていたことから、トランプ政権とともに、米国はロシアとの間でいわゆる「ビッグ・ディール」を行うのではないかと、との観測が浮上していた。

この場合の「ビッグ・ディール」とは、ロシアがいくつかの分野において米国に協力することと引き換えに、米国はウクライナ問題をめぐる対ロシア制裁を解除する、あるいは、より中長期的にウクライナを筆頭とする旧ソ連邦諸国におけるロシアの特別な地位を認めるというものである。

これまでのトランプ大統領ならびにその周辺の発言から、米国がロシアに協力を求める分野としては、シリアでの対テロ戦争、対中国強硬路線、そして核削減

の3つが想定された。この1月14日からモスクワでの勤務を開始した筆者の仕事は、ロシアの有識者がこの米露「ビッグ・ディール」の可能性をどう見ているかをヒヤリングすることから始まった。

その上で、筆者が出した結論は以下の通りである。

- ヒラリー民主党政権が誕生していたらあり得なかった米露関係改善の可能性がトランプ政権下で生まれたのは事実である。
- しかし、仮にトランプ大統領自身がロシアとの「ビッグ・ディール」を望んだとしても、米議会や軍、情報機関などに根強い反ロシア勢力の強い反対に遭うのは必至であり、現時点での対ロシア経済制裁の解除は、まず有り得ない。
- その事を十分に理解しているプーチン政権は、ウクライナ問題を巡る対ロシア経済制裁の早期解除などは求めず、まずはトランプ政権との一定の協力関係構築を通じた米国との関係改善の糸口を探っていく。
- ただ、トランプ政権の対中国強硬路線への協力についてはすべてのロシアの有識者がこれに否定的な意見だった。ロシアは中国との間で非常に長い時間をかけて相互の信頼関係を醸成してきた。中国のほうがロシアに敵対的な行動を取らない限り、ロシアが米国の対中国強硬路線に協力することはない。ただし、日本やベトナムなどとの関係強化という、対中国での外交の独立性は維持する。以上は、ロシアの外交安全保障サークルの間に形成されたコンセンサスである。
- 核削減についても否定的な見方が大半だった。ロシアが米オバマ政権の再三の要請にもかかわらず、2010年締結の新START条約で規定された戦略核弾頭1550以上の削減交渉に乗らなかったのは、①米ミサイル防衛問題、②中国を筆頭とする第三国の不参加問題、③米軍による通常兵器でのGlobal Prompt Strike戦略、という3つの戦略的安定性に深く関わる問題が未解決だからである。これらをウ

クライナ問題での対ロシア経済制裁の解除という全く質の異なる問題と取引するということはありません。万一、あり得たとしても、非常にマイナーな削減数にとどまる。

- そんななかで、米露協力の可能性が唯一あるのが、シリアでの「対テロ」協力である。IS打倒という点では、米露の利害に相違はない。

シリア停戦・和平に関するアスタナ会合の開催

ただし、これにもクリアすべきハードルがあることが徐々に明らかになる。以下、トランプ政権発足直後の米露のやり取りを振り返ってみよう。

2017年2月23～24日、カザフスタンの首都・アスタナでシリア停戦・和平に向けた会合が開催された。これに先立つ1年前の16年2月22日、米露が主導するかたちで、シリア内戦における初めての停戦協定が実現した。ところが、この停戦協定は4月前半までは維持されていたが、それ以降は、紛争が再開され、結局、同年9月、米軍によるシリア軍への誤爆事件をきっかけに、米露は関係を悪化させ、シリア内戦での協力も中断を余儀なくされた。

そんな中、シリア北部と国境を接するトルコのエルドアン政権がプーチン政権に急接近したことで、2016年12月20日、ISと並ぶテロ組織に認定されているアル・ヌスラ戦線の橋頭堡のシリア北部のアレッポを陥落させ、同月30日、米国抜きで、シリアでの再度の停戦合意が実現した。その延長線上で2017年1月23～24日に開催されたシリアでの停戦・和平に向けたアスタナ会合は、ロシア・トルコが主導し、イランがこれに追随したものだ。

当初、ロシアはトランプ政権にも正式参加を打診したが、これに強く反対したのが、イランだった。トランプ政権による一連の対イラン強硬発言に強く反発してのことだった。結局、トランプ政権は駐カザフスタン大使がオブザーバー参加するにとどまった。

イランはテロ支援国家No.1か？

そんななか、2017年2月6日、トランプ大統領がイランをテロリスト支援国家No.1と名指しした。すると、ペスコフ露大統領府副長官兼大統領報道官が「ロシアはイランと友好的なパートナー関係にある。われわれはさまざまな問題で協力しており、貿易関係も重要であり、これらの関係をさらに発展させたいと考えている」とすぐさま反応した。

すると、同2月6日、米WSJ紙が「トランプ政権は

ロシアとイランの分断を画策」との記事を掲載した。つまり、トランプ政権はロシアにイランとの軍事・外交上の事実上の同盟関係を断つ方法を探っているというのだ。

この記事に対してただちに否定的に反応したのは、露ヴァルダイ・ディスカッション・クラブ（以下、ヴァルダイ・クラブ）の研究ディレクターで、著名な外交安全保障問題専門家のヒョードル・ルキヤノフだった。「ビッグ・ディール」の危険性、と題した論考を即座に発表したのだ^{注1}。要は、トランプ政権のような政権基盤の安定していない政権とこのような取引を試みることは、結果として、ロシアが非西側諸国との間で長い時間をかけて積み上げてきた評判を一挙に失うだけになりかねない、というのがその論旨である。なお、ヴァルダイ・クラブの真の主催者は、前出のペスコフ副長官である。

彼の論考をよく読むと、トランプ政権との協力関係の模索そのものを否定しているわけではもちろんない。ただ、これまで積み上げてきたイランとの関係を壊してまで、これを求めるのはリスクが大きいと警鐘を鳴らしているのである。

つまり、トランプ大統領はテロ組織としてのIS打倒を唱えるだけではなく、イランを「No.1のテロ支援国家」と名指しするなど、同国への強硬路線を採りつつある。この点ではロシアとの間に立場の溝が存在する。このイランをめぐる立場の違いの溝が埋められない限り、シリアにおける米露の「対テロ」協力は不可能ではないにしても、一定の限界がある。

注1：Опасность «большой сделки», Федор Лукьянов, 09.02.2017, gazeta.ru

ブカレストNATOサミットにさかのぼる米露関係悪化の起源

ここで最近の米露関係の歴史を簡単に振り返っておきたい。イランをめぐる米露の立場の違い、今後の対応を考える上で不可欠なベースとなるからだ。過去10年の間で、米露関係が劇的に悪化したことが2回ある。ひとつは2008年8月のグルジア紛争であり、もうひとつは2014年以降のウクライナ危機である。そして、後述するように、このいずれの場合も、ある分野での協力が米露関係をかろうじて下支えした。ほかでもない、イラン核開発問題をめぐる米露協力である。

ところで、これらの紛争・危機が発生した起源をたどると、2008年4月にルーマニアの首都ブカレストで開催されたNATOサミット会合までさかのぼる。同会

合の主要議題は、グルジアとウクライナのNATO加盟問題だった。より具体的にはNATO加盟に不可欠なプロセスであるメンバーシップ・アクション・プラン(MAP)のグルジアとウクライナへの付与の可否が議論された。

このグルジアとウクライナへのMAP付与問題をめぐっては、当時の米ブッシュ政権内部でも意見の対立があった。ゲーツ国防長官とライス国務長官は時期尚早として、これに反対の立場だった。逆にこれを積極的に支持したのが、チェイニー率いる副大統領オフィスだった。結局、ブッシュ大統領は後者を採用した。

ところが、米国が提起したこの議題に強く反対する欧州の国があった。メルケル首相率いるドイツである。その結果、グルジアとウクライナの将来的なNATO加盟を支持する」との文言が共同声明に盛り込まれたものの、肝心のMAPは両国に付与されないという玉虫色の決着に終わった^{注2}。

そのわずか4カ月後の2008年8月8日、グルジア軍が南オセチアの平和維持軍に発砲したのをきっかけにロシア軍が国境を越えて軍事侵攻する。これは米ソ冷戦終結後、ロシア軍が国境を越えて武力行使した最初の出来事だった。

ところでドイツのメルケル首相がグルジアへのMAP付与に反対した根拠は、同国がアブハジアと南オセチアにいわゆる「凍結された紛争」を抱えているからだった。NATOには国内紛争を抱えた国は加盟資格がないとの不文律があるからだ。それゆえ、グルジアのサーカシビリ大統領がロシアとの戦端の口火を切ったのは、軍事力で問題の解決を焦ったからではないか、との説がある。また当時、米国では大統領選挙の最中であり、対ロシア強硬路線を主張するジョン・マケイン共和党候補の周辺が裏からけしかけたのでは、との疑念もささやかれた。実際、同年5月までグルジア政府のロビイング活動を請け負うコンサルタント会社のパートナーのランディー・シェネマンという人物がマケイン候補のアドバイザーに就任していたからだ^{注3}。

いずれにせよ、ロシアは待ってましたとばかりにこれに応戦し、わずか5日間の戦闘の後、8月13日に停戦協定が結ばれた。そして間もなく、ロシアはアブハジアと南オセチアの独立を承認することになる。これら一連の行動により、ロシアは、ブカレストNATOサミットにおいて明らかになったグルジアとウクライナのNATO加盟を米国が後押しする動きには、武力を行使してでも反対するとの意思を表明したのである。

注2：当時のブッシュ政権内の攻防ならびに米国とドイツの綱引きについては、Angela E. Stent, *The Limit of partnership: U.S.-Russia Relations in the Twenty-First Century*, 2014に詳しい。

注3：While Aide Advised McCain, His Firm Lobbied for Georgia. *Washington Post*, August 13, 2008.

シリア・イラン空爆論をめぐるブッシュ政権内の対立

さて、このグルジア紛争の結果、米露関係が悪化したのはいうまでもない。ところが、ブッシュ政権はロシアへの制裁措置として、米露原子力協定の米議会への提出保留に留め、その提出は次期政権に委ねるとしただけだった。その背景には、当時、米露間で深まっていたイラン核開発問題での協力があつた。

そもそも2008年4月のブカレストでのNATO首脳会議の際、なぜゲーツ国防長官とライス国務長官はウクライナとグルジアへのMAP付与に反対だったのか？ここで07～08年の国際社会において何が一番のホット・トピックだったかを思い出してほしい。当時、イラン核問題をめぐり、米国またはイスラエルがイランの核施設を軍事攻撃するのではないかと懸念がかなり高まっていたのだ。

当時のブッシュ政権内の議論については、ゲーツ国防長官が2014年に出版した回顧録に詳しく描かれている^{注4}。これによると、2007年9月、シリアが秘密裡に建設していた原子炉に対して、イスラエルが空爆を実施する。この時、イスラエルはアメリカに支援を求めたのだが、これに積極的に応じるべきと主張したのがチェイニー副大統領だった。一方、軍事攻撃はラスト・リゾートであり、その前に国連を使うなど外交的にやると主張したのが、ゲーツ国防長官やライス国務長官だった。

この時とほぼ同じ議論が2008年5月、イスラエルによるイランの核施設への軍事攻撃の可能性が浮上した際にも、ブッシュ政権内部で繰り返された。つまり、イスラエルはイランの核施設に軍事攻撃するにあたり、武器の援助などをしてほしいと米国に要請した。これに対して、チェイニー副大統領は、米国自らが軍事攻撃を実施すべき立場だったが、それができないのであれば、イスラエルを積極的に支援すべきだと主張。これに対して、またしてもゲーツ国防長官とライス国務長官は反対の論陣を張った。

では、ゲーツ国防長官とライス国務長官はイランの核開発問題にどう対処しようとしていたのかというと、まずは国連などを駆使して、外交的な解決を目指していた。その際、ロシアとの緊密な協力関係が非常に重要だった。当時、ロシアはイラン初の商業炉であるブ

シェール原発の建設を請け負っていた。その一環として、ロシアはブシェール原発に核燃料を供給し、その使用済み核燃料もロシアが引き取るというスキームを提案した。そうすれば、イランは核兵器開発に直結するウラン濃縮技術も使用済み核燃料の再処理技術も保有する必要がなくなるからだ。このロシア提案への支持をブッシュ大統領が公式に表明するのは2005年11月のことである。これ以降、06～07年に掛けて、米露はイランの核開発問題をめぐり、協力関係を深めていく。

具体的には、イランがこのロシア提案を拒否すると、ロシアは米国主導の国連安保理での一連の対イラン経済制裁案に賛同する。国連などを駆使して、イランの核開発問題の外交的な解決を志向していた当時のゲーツ国防長官やライス国務長官にとって、ロシアとの協力関係は非常に重要だったのである。

そんな当時のイランの核開発問題をめぐる米露の協力関係のあり様を物語る興味深いエピソードが2011年に出版されたライス国務長官の回顧録^{注5}に描かれている。

イランの核開発問題に対処するうえで、米国の最大の弱点はイランとの間に国交がないために、イラン国内に大使館も持っていないことだった。そもそも、イラン最高指導者のハメネイ師が何を考えているか、米国は全くわからなかったし、わかるすべも持っていなかった。そこで、ライス国務長官は、そんな米国はイランとの関係を打開すべく、すでにキューバには開設済みのインタレスト・セクションと呼ばれるビザの発行などを扱う拠点をイラン国内に開設できないかと考えた。

そんな中、2007年10月、ライス国務長官は、そもそも本気で核開発問題を交渉する気があるのかどうかをハメネイ師に探ってくれないかと、ロシアのラブロフ外相を通じてプーチン大統領に依頼したという。すると、プーチン大統領は2007年にテヘランを訪問した際、実際にハメネイ師に米国からのメッセージを伝えたという。ところが、その数カ月後、当時、穏健派と目されていた核開発問題の交渉担当者のラリジャーニ氏（現在、国会議長）が解任されてしまう。当時アフマディネジャド政権だったこともあるが、最終的な方向性を決めるのはハメネイ師だとすると、やはりそれが米国からのメッセージに対するハメネイ師の答えだった。

結局、この2008年3月、イランに対する3度目の国連安保理経済制裁にロシアも同意をする。そして2008年5月にイランの核施設への軍事攻撃論が高まったとき、ブッシュ大統領自身が、米国はイランの核施設に対して軍事攻撃を実施しないし、イスラエルも支援し

ないと判断を下した。その結果、イスラエルはイランの核施設への軍事攻撃を断念したのである。

このように、ブカレストでのNATOサミットが開催された2008年4月とは、イラン核開発問題への対処をめぐり、ブッシュ政権内で軍事力行使を志向するチェイニー副大統領と、外交での解決を志向するゲーツ国防長官とライス国務長官との間で微妙な駆け引きが繰り返り広げられていた時期とぴったり重なる。ゲーツ国防長官とライス国務長官がブカレストでのNATO首脳会議でのウクライナとグルジアへのMAP供与に後ろ向きだったのは、これがイランの核開発問題でのロシアとの協力に与えかねない悪影響を懸念してのことだったとみて間違いはないだろう。

注4：Robert Gates, *Duty: Memoirs of a Secretary at War*, 2014.

注5：Condleezza Rice, *No Higher Honor - A Memoir of My Years in Washington*, 2011

米露リセットもイラン核開発問題での米露協力

そんなブッシュ政権の後に続いたオバマ政権が、イランの核開発問題での米露協力を重視したのは必然の結果だった。同政権のスタート当時から掲げられたのが、米露リセット政策だった。核削減をその外交政策の最優先課題に掲げるオバマ政権にとって、期限切れが迫っていたSTART-1（第一次戦略兵器削減条約）の更新とともに、最重要視したのが、イランの核開発問題であり、前述したブッシュ政権末期の対イラン外交でも明らかなように、このいずれもロシアとの関係改善が不可欠だったのである。

その結果、ロシアは米露リセットの一環として、2010年6月、国連安保理での対イラン経済制裁決議に賛成票を投じたのみならず、やはり同年、2007年に締結済みだったイランへの地对空ミサイルS-300の売却契約の破棄にまで踏み込んだ。

このように、グルジア紛争後の米露関係は、イラン核開発問題をめぐる協力によって下支えされた。そして2014年に勃発したウクライナ危機後の米露関係を下支えたのも、やはりイラン核開発問題だったのである。これについては、次回詳述する。（続く）

※著者略歴：1969年生まれ。早稲田大学政治経済学部政治学科を卒業。モスクワ国立国際関係大学修士課程を修了。2005年より東京財団研究員。17年1月、国際協力銀行に出向し、モスクワ駐在員事務所に勤務。主な著作に『今のロシア』がわかる本（2008.3 三笠書房知的生きかた文庫）。直近では『プーチンの世界』（2016.12 新潮社）の監修・解説を行う。

