

米トランプ新政権下での 対ロシア関係②



国際協力銀行 モスクワ駐在員事務所 上席駐在員
畔蒜 泰助

先月号のレビュー

本誌前号では、まず、米トランプ新政権下での米露関係について、現地での有識者へのヒヤリングをベースに次のように論じた。

- いわゆる「ビック・ディール」、すなわち、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、米国が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可能性は、現時点ではまずない。
- 露プーチン政権としては、ウクライナ問題をめぐ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の構築を通じて、米国との関係改善の糸口を探っていく。
- 現時点で、唯一可能性のある分野はシリアでの「対テロ」での協力である。IS（イスラム国）打倒という点では、米露の利害は一致している。
- ただし、トランプ政権はシリアにおけるテロ組織としての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、同国への強硬路線をとりつつある。この点では米露の間に立場の違いの溝が存在する。
- 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。
そのうえで、今後の米露関係を読み解くうえでも依然として有効と考えられる次のような仮説を提示した。
- 過去10年間で、米露関係が劇的に悪化したのは2008年8月のグルジア紛争と、14年以降のウクライナ危機の2回あるが、その起源はいずれも米ブッシュ政権時代の08年4月、グルジアとウクライナへのNATO加盟に向けた不可欠のプロセスであるメンバーシップ・アクション・プラン（MAP）の両国への付与の可否が議論されたブカレストNATOサミットにさかのぼる。
- そのいずれの場合も、イラン核開発問題をめぐる米露協力が両国関係を下支えた。

そして、ブカレストNATOサミットとグルジア紛争の因果関係を確認したうえで、グルジア紛争の勃発にもかわらず、ブッシュ政権下において米露関係は決定的な悪化を免れ、その後のオバマ政権下での「米露リセット」政策へとつながる背景には、イラン核開発問題をめぐって、ロシアとの協力が不可欠という事情があったことを指摘した。

より具体的には、イラン核開発問題をめぐり、ブッシュ政権内部では、イランへの軍事攻撃による問題の解決を志向するディック・チェイニー副大統領オフィスと、外交での解決を志向するロバート・ゲーツ国防長官やコンドリツァ・ライス国務長官の間の対立があった。後者にとって、国連安保理常任理事国であり、イランで民生用のプシェール原発の建設に従事するなど、イランと深い関わりを持つロシアの協力が不可欠だった。その後のオバマ政権もゲーツ国防長官とライス国務長官の外交路線を踏襲したのである。

ウクライナ危機の起源

では、ウクライナ危機とブカレストNATOサミットにはどのような因果関係があるのか？

その本題に入る前に、ウクライナ危機には、ユーロマイダン危機、クリミア危機、そしてウクライナ東部危機の3段階がある。その最初のきっかけとなったユーロマイダン危機、すなわち、当時のヤヌコヴィッチ政権に対する反政府デモがなぜ起きたのかをまず確認しておきたい。簡潔に言えば、EU主導の自由貿易圏構想である東方パートナーシップ（EaP）とロシア主導の自由貿易圏構想であるユーラシア経済連合（EAEU）が、ウクライナをめぐる綱引きを繰り広げた末の出来事だった。

当初、EaPにはそれほど深い関心を示していなかった親口派のヤヌコヴィッチ政権だったが、2013年の夏以降、EaPの一環であるEUとの連合協定の締結にぐっと傾いた。これに対して、ロシアがアメとムチを駆使してもう一度ウクライナを引き戻した結果、13年11月末にヤヌコヴィッチ政権がEUとの連合協定への調印

を延期すると発表した。これを契機にユーロマイダン危機が勃発したのである。

では、EUの東方拡大政策ともいえるEaPはどのような経緯で生まれたものだったのか？ この経緯を理解するためにも、ブカレストNATOサミット後の米国とウクライナの関係性を簡単に振り返っておこう。

前述のように、グルジア紛争勃発にもかかわらず、イラン核開発問題でのロシアとの協力を優先したオバマ政権が「米露リセット」政策を採用したことに加え、2010年にはウクライナで親ロシア派のヤヌコヴィッチ政権が誕生したことから、米外交政策における同国の優先順位は大きく低下した。そこでオバマ政権は、ウクライナ政策を事実上、EU任せにした。

このとき、EUのウクライナ政策を主導したのは2004年3月にEU加盟したポーランドだった。同国のラディック・シコルスキー外相が2008年5月にスウェーデンのカール・ビルト外相とともにEU外相会合で提案したのが、ほかでもないEaP構想だった。

当初、この提案にドイツは消極的だった。ロシアが反発するのは火をみるよりも明らかだったからだ。ところが、その直後にグルジア紛争が勃発してEU内でロシア警戒論が高まったことから、2008年12月にEUの正式な政策となる。

さて、ここで、ポーランドがスウェーデンとEaP構想を共同提案したタイミングに注目されたい。それは、2008年4月のブカレストNATOサミットで、ドイツが強く反対したことから、グルジアとウクライナへのMAP付与が見送られ、近い将来における両国のNATO加盟の可能性が大きく遠のいたわずか1カ月後のことだった。

ブルース・ジャクソンという米国の有力ロビイストがいる。彼はもともと米軍情報部出身で、米ソ冷戦末期のブッシュ・パパ政権時代には国防総省アドバイザーとしてチェイニー国防長官（当時）らに仕え、その後は米防衛企業最大手のロッキード・マーチンの役員を務めていたこともある、いわゆる由緒正しい米ネオコン派のロビイストである。クリントン政権時には、ポーランド、チェコ、ハンガリーを対象とした最初のNATO東方拡大が行われる過程で、米議会对策などで非常に重要な役割を果たした。

その彼がブカレストNATOサミットとEaPの因果関係について興味深い指摘をしている。彼曰く「ブカレストでのNATOサミットの失敗、つまりウクライナとグルジアにMAPを付与できなかったことが、ポーランドがスウェーデンと組んでEaP構想を提案するきっかけ

となった」というのだ^{注1}。

ポーランドという国の地政学的なDNAには、ウクライナをロシアから引き離すことでポーランドの安全保障を確保するという戦略観が組み込まれている。ところが、ウクライナをNATO加盟させることで、同国をロシアから引き離すという戦略は、ブカレストNATOサミットにおいてドイツに阻止された。

そこで「NATOが駄目なら、EUを東方に拡大させて、ウクライナをロシアから引き離せばいい」という方向にかじを切った。EaPとはもともと、このようなポーランドの戦略的発想で生まれたものなのである。そのEaPが、やはりウクライナの加盟を目指すロシア主導のユーラシア経済連合と衝突した結果、ユーロマイダン危機というウクライナ危機の最初の導火線に火をつけてしまったのである。

注1：READINGS Eastern Europe in Brief, No.1 March 2013.
Eastern Europe Studies Center.

ミンスク2合意を後押ししたオバマ大統領の真意

そのユーロマイダン危機は、最終的に翌2014年2月末のヤヌコヴィッチ政権の打倒に繋がる。すると3月半ば、プーチン大統領はクリミア併合（クリミア危機）に打って出る。具体的には、まずロシアは住民投票によるクリミア独立を後押しし、それをロシア連邦が併合するというプロセスをとった。

そして、4月にはウクライナ東部での内戦（ウクライナ東部危機）勃発というかたちでさらに拡大していく。この過程で、米欧諸国とロシアの関係は劇的に悪化し、両者による経済制裁、逆制裁という事態にまで発展したのである。

そのウクライナ危機も、2015年2月12日にいわゆるミンスク2合意が結ばれたことでひとつの転機を迎える。ミンスク2合意には停戦と政治的解決の2つのフェーズがある。後者については「ウクライナ政府が憲法改正を行い、ウクライナ東部に特別な地位を付与する。それを受けて、ロシアはウクライナ・ロシア国境の管理をウクライナ側に引き渡す」という点が最も重要である。

ところで、このミンスク2合意の取りまとめに最も尽力したのはドイツのメルケル首相であり、米国のオバマ大統領はこれに関与していないとの見方が一般的である。だが、筆者は少し異なった考えを持っている。

実は、このミンスク2合意が締結される直前、ウクライナ政府に殺傷兵器を供与すべきだとの主張が米国

内で高まっていた。ワシントンの有力な外交安全保障問題の専門家達がこの時期に発表した『ウクライナの独立を維持し、ロシアの武力侵略に抵抗する』という政策レポートがある。これはウクライナ政府に殺傷兵器を供与すべき、と提言したものであった^{注2}。

だが、このタイミングで、米国がウクライナへの殺傷兵器供与を行っていたら、ミンスク2合意はまとまらなかったであろうことは、当時、そのとりまとめに尽力していたドイツのメルケル首相がこれに反対していたことから明らかだった。

結局、オバマ大統領が下したのは、ウクライナに殺傷兵器は供与しないという判断だった。オバマ大統領はこの判断を下したことで、ミンスク2合意の締結を事実上、後押ししたのである。

では、オバマ大統領がウクライナへの殺傷兵器供与に「ノー」といったのは何故だったのか？ その答えはこの年の5月に明らかになった。ケリー国務長官が、ウクライナ危機後、初めてロシア（ソチ）を訪問し、ラブロフ外相、プーチン大統領と約7時間にわたって会談を行なった。会談時間の8割はイラン核開発問題、1割はシリア問題、残り1割はウクライナ問題だったといわれている。

それは、同年7月14日、イランと国連常任理事国（P5）+ドイツ+EUが核開発問題をめぐる包括的共同行動計画（JCPOA）に正式調印するわずか2カ月前のことだった。

つまり、オバマ大統領は、ウクライナ問題の解決に向けたロードマップとしてのミンスク2合意の締結を後押しすることで、イラン核開発問題をウクライナ問題から切り離し、イラン核開発問題ではロシアと協力するという戦略環境を作り上げたといえる。

かくして、グルジア紛争勃発後の米露関係の悪化をイラン核開発問題をめぐる協力が両国関係を下支えしたように、ウクライナ危機勃発後の米露関係の悪化もまた、イラン核問題をめぐる協力がこれを下支えたのである。

注2：Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression. Feb 1, 2015.

シリア空爆回避でイラン核開発問題の交渉再開へ

実は、この2015年7月14日のJCPOA正式調印に至る米露協力が、事実上スタートしたのはさかのぼること2年前の13年8月末のことだった。当時を振り返ってみよう。

シリアにおいてアサド政府軍と反政府勢力の武力衝突が始まって2年以上が経過した2013年8月21日、シリアの首都ダマスカス近郊で、アサド政権による反政府勢力への化学兵器使用疑惑が浮上した。その前年8月、オバマ大統領は「化学兵器使用はレッドラインである」と明言し、レッドラインが破られた場合には同国への軍事攻撃を示唆していた。

そのような状況下、この疑惑が急浮上したことで、オバマ大統領に対して「シリアへの軍事攻撃を実施すべし」との国内外での圧力が高まっていった。そんなオバマ大統領に対して助け舟を出したのが、ほかでもないプーチン・ロシアだった。「アサド政権が保有している化学兵器を全廃させたらどうか」との提案。この提案にオバマ大統領が乗ったことで、ぎりぎりのところで米国によるシリアへの軍事攻撃は回避された^{注3}。

さて、ここでひとつの疑問がわく。なぜ、オバマ大統領はプーチン・ロシアの協力を得てでも、シリアへの軍事攻撃を回避したかったのだろうか。当時、国内の支持が得られなかったとか、あるいは、米国と一緒にこの軍事攻撃に参加すべき英国のキャメロン政権が議会で否決されたとか、いろいろな要因が重なったのは事実である。しかし、オバマ大統領にとって、最も大きな要因は、イラン核開発問題だったと筆者はみている。

というのも、当時、オバマ政権は核開発問題をめぐるイランとの交渉再開を正式に開始する目筋だったからだ。そのための水面下の交渉は、強硬派のアフマディネジャド政権に替わって、穏健派のロウハニ政権が誕生した2013年6月に始まっていた。そして、同年9月の国連総会でイランとの交渉再開を正式に発表するというタイミングだった。また、そんなタイミングで湧き上がったのが、シリアのアサド政権による化学兵器使用疑惑だったのである。

当時、シリア内戦には、イランにおける対米強硬派の革命防衛隊も参戦していた。あのとき、米国がシリアに軍事攻撃を実施していたら、イラン国内での穏健派と強硬派のパワーバランスが逆転して、核開発問題をめぐる米国との交渉再開は頓挫していた可能性が高い。恐らくオバマ大統領はそれを懸念してシリアへの軍事攻撃だけは何としても回避したかったのではないかと、というのが筆者の見立てである。

なお、このような見立てをしているのは筆者1人ではない。ブッシュ政権時のNSCで中東問題担当大統領特別アドバイザーを務めたマイケル・ドーランもまた、オバマ大統領がシリアへの軍事攻撃を回避した本当の理由はイランとの核交渉再開を優先したからだ、とこれに

批判的な立場から指摘している。なお、同氏によれば、イランとの水面下の交渉は対米穏健派のロウハニ政権が誕生する以前の2013年1月に始まっていたという^{注4}。

いずれにせよ、あのとき、オバマ政権はプーチン・ロシアの協力を得て、シリアへの軍事攻撃を回避した。そして、9月の国連総会でイランとの核問題交渉の再開を公式発表したのである。

ところが、そのわずか2カ月後の2013年11月のユーロマイダン危機を皮切りに一連のウクライナ危機が勃発し、米露関係が劇的に悪化することになる。なお、この過程で、オバマ政権内の対ロシア強硬派として勇名を馳せたヴィクトリア・ヌーランドがウクライナ問題を担当する欧州・ユーラシア担当国務次官補に正式就任するのは、偶然にもウクライナをめぐるEUとロシアの綱引きが本格化した13年9月のことだった。

そんなウクライナ危機をめぐる米露関係の悪化にもかかわらず、2015年7月14日、イランとのJCPOAがついに締結される。興味深いのは、同日付ニューヨーク・タイムズ紙にオバマ大統領のインタビュー記事が載っているが、そのなかで「ロシアの協力なくしてはこの合意はなかった。ウクライナの問題があったにもかかわらず、ロシアがここまで協力してくれたのは驚きである」と明言していることである^{注5}。

注3：2017年4月4日、シリア北東部のイドリブで再びアサド政府軍による反政府勢力への化学兵器使用疑惑が浮上した。米トランプ政権はこれをアサド政府軍による使用と断定し、4月7日、シリア空軍基地に軍事攻撃を実施した。この判断が正しいとすると、アサド政権は化学兵器の一部を隠し持っていたことになる。

注4：Michael Doran, Obama's Secret Iran Strategy. Feb. 2, 2015. Mosaic.

注5：Obama Make His Case on Iran Nuclear Deal. Thomas L. Friedman. July 14, 2015.

オバマとトランプのシリア政策の共通点と相違点

ちなみに、今年4月、米国のThe Atlantic誌に“The Obama Doctrine”と題したオバマ大統領のインタビューをベースにした興味深い記事が掲載されている。前述したように、2013年8月末にアサド政権による化学兵器使用疑惑が浮上し、オバマ政権がシリアへの軍事攻撃の一手前まで追い込まれたとき、ロシアがアサド政権に化学兵器を破棄させる可能性をオバマ政権に提案し、これにオバマ大統領が乗ったというのが、従来の理解だった。ところが、実は、オバマ大統領自身が事前にその可能性をプーチン大統領に打診していたことがこの記事の中で明らかにされている。

当時、シリアへの軍事攻撃の是非は、核開発問題をめぐるイランとの交渉再開の行方と密接にリンクしていた。オバマ大統領は、この問題に関して、プーチン大統領にかなり高い信頼をおいていたといえよう。

そんなオバマ大統領の米中東政策の狙いを解説したエッセイが米フォーリン・アフェアーズ誌(2016年1・2月号)に掲載されている。オバマ政権第1期日に中東問題を担当していた2人の人間が書いた“The End of Pax Americana”がそれである。

これによると、現在、オバマ政権が中東でやっていることは、要するに国際関係理論でいうオフショア・balancing政策だという。イランとの関係を改善し、イスラエルやサウジに極端に偏った協力関係を修正(=リバランス)できれば、米国は中東地域への過度な関与をせずとも、一歩引いたところから同地域を管理する戦略環境を作り出すことができる。その重要な一歩がJCPOAの締結である。その延長線上で、シリアでのイランとの協力も視野に入れていた。

2015年9月30日、プーチン政権がシリア「対テロ」をめぐり、本格的な軍事介入に踏み切ったのは、そんなオバマ政権による米中東政策のリバランスを読み切ったうえでのものだったとみる。

実は、過度な軍事関与を回避するという点で、トランプ政権のシリアでの「対テロ」政策はオバマ政権のそれを踏襲している。ただし、大きな相違点がある。前者はイランの役割の高まりを肯定的に、後者はこれを否定的に受け止めている点だ。トランプ政権がシリアでのロシアとの協力を唱えるときに、そこにはIS打倒とともにイランの影響力の抑制も含まれているのだ。

一方、それはプーチン政権にとって一段と複雑なゲームとなる。今年に入ってスンニ派のチェチェン人精鋭部隊をシリアに送り込んだ。シーア派のイランへの牽制の一環だろう^{注6}。同時にロシアは米側にもイランの一定の役割を容認するよう求めている^{注7}。シリアでのイランをめぐる米露の駆け引きはすでに始まっている。

注6：Putin has a New Secret Weapon in Syria : Chechens. May 4, 2017. Foreign Policy.

注7：Russia seeks Accord with U.S. on Iran Role in Syria Safe Zone. May 11, 2017. Bloomberg.

※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、国際協力銀行に出身し、モスクワ駐在員事務所に勤務。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。