

「クリミア後」の国際政治  
—ウクライナ危機の影響をめぐって—

栗 田 真 広

- ① 2014年2月に始まったウクライナ危機は、ウクライナ自身の行く末を越えて、今後の国際政治の在り方に強い影響を与えうるものであり、こうした影響は、我が国にも当然及ぶ可能性があると言える。
- ② ウクライナの親口派政権の崩壊後、ロシアは速やかにクリミア半島への事実上の軍事介入に踏み切り、同半島での住民投票でウクライナからの独立とロシアへの編入を求める声が多数を占めたことを受けて、これを併合した。こうしたロシアの行動は、国際法に照らして合法とは言い難い面があり、もし許容されてしまうなら、武力による国境の変更を許容しない方向で発展してきた戦後の国際秩序は大きく揺らぐ可能性がある。
- ③ ウクライナ危機は、三つの側面で、今回の危機の当事国ではない、潜在的に現状変更を企図する国家の抱く認識に影響を与える「例示の効果」が指摘されている。すなわち、現行の国際秩序を維持し、米国自身と同盟国・友好国の国益を守ることに對する米国の意志の固さに関する認識、ロシアが用いた、迅速に既成事実を作るとともに自国の関与を否定するという現状変更の手法の有効性に関する認識、そして核不拡散の文脈で、潜在的な敵対国が提供する「安全の保証」の実効性に対する認識である。
- ④ しばしば指摘される、ウクライナ危機の結果として米国のアジア太平洋重視政策「リバランス」に大きな問題が出るとの議論は、必ずしも自明ではない。軍事的に見れば、欧州への大規模な戦力の増派は考えにくく、米ロ関係の悪化によって中東地域での米ロ協調が成立せず、同地域が不安定化して軍事的緊張が高まることで米国の兵力が割かれる可能性はないではないが、蓋然性が高いとは言えない。ただし、リバランスは軍事的な戦力の再配置だけではない、より包括的な政策であることを踏まえれば、外交面での米国の関心がアジア太平洋から離れてしまう懸念は存在する。他方で、「リバランスが頓挫する」という言説が拡散することにも注意が必要である。
- ⑤ ウクライナ危機は、中長期的なエネルギー供給の構造に変化をもたらす可能性がある。エネルギー供給を圧力的手段として用いるロシアに対し、欧米諸国は耐性を高めるための措置を模索しており、そうした施策の中でも中長期的に影響が大きいと思われる米国からのシェールガス輸出は、アジアのガス価格にも影響を与える可能性がある。
- ⑥ 北方領土交渉などを念頭に対ロ関係を重視する日本政府は、欧米と比べて、対ロ強硬姿勢を抑制してきた。識者の間では、今回の危機を受けて北方領土交渉が進むか否かについて、見方が分かれている。だが、いずれにせよ、この危機が持つ様々な影響を考えれば、我が国の対ロ政策を取り巻く複雑性が増したことは確かである。

# 「クリミア後」の国際政治 —ウクライナ危機の影響をめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
外交防衛課 栗田 真広

## 目 次

はじめに

### I 国際法に基づく戦後の国際秩序との関係

- 1 事実経過と国際法上の論点(1): 軍事介入
- 2 事実経過と国際法上の論点(2): 住民投票
- 3 事実経過と国際法上の論点(3): 小括

### II 例示の効果

- 1 米国のコミットメントの信頼性
- 2 限定目的/既成事実戦略と非対称戦争
- 3 「安全の保証」と核拡散

### III 米国のリバランスへの影響

- 1 欧州方面での脅威対処と兵力リバランス
- 2 米ロ関係の悪化と中東の安定
- 3 包括的な戦略としてのリバランスと「言説」の拡大

### IV エネルギー安全保障

むすびに代えて—我が国の対ロ政策をめぐって—

## はじめに

2014年2月末、前年来続いていた反政権デモにより、ヴィクトル・ヤヌコビッチ (Viktor Yanukovych) 政権が倒れたことに端を発したウクライナ危機は、わずか1か月の間に、同国のクリミア半島へのロシアの事実上の軍事介入及び同地域のロシアへの編入といった事態にまで発展し、国際社会の注目を集めた。危機はその後、親ロシア派の武装集団による政府庁舎の占拠が広がったウクライナ東部へと焦点を移す形で続いている。4月17日には、緊張緩和に向けた米ロとEU、ウクライナ暫定政権の間の4者会談で一定の合意がなされたものの、合意成立後まもなく、合意内容を順守していないとする相互の非難の応酬に発展し、5月に入って東部の一部地域では親ロシア派が分離独立を問う住民投票を強行するなど、危機収束の見通しは未だ立たないままとなっている。

今回のウクライナ危機については、要人や識者の発言で「21世紀の欧州最大の危機」<sup>(1)</sup>や、「安定した世界秩序の根本原則への挑戦」<sup>(2)</sup>といった表現が用いられている点から明らかなように、ウクライナという国家の行く末を越えて、今後の国際政治の在り方に強い影響を与えるであろうとの見方が強い。これは、ウクライナの地政学上の重要性もさることながら、今回の危機の展開が、間接的な形ではあるものの、既存の国際秩序の持続可能性に対して、強い影響を及ぼす可能性を持っているためである。そして我が国もまた、当然そうした影響から無関係ではあり得ない。

ウクライナ危機そのものの展開や、関係国、とりわけロシアの行動の動機等については、既に数多くの専門的な論考が出されており、本稿

で改めて触れるまでもないものと思われる。一方で、こうしたウクライナ危機の影響については、実に幅広い視点から論じられているものの、それらの中でも我が国に関係が深いと思われる点を整理した論考はあまり見られない。そして何より、今回の危機が実際に従来の国際政治の在り方を変えうるだけの影響を持つのだとすれば、その影響について把握することが、我が国の対外政策を考える上で極めて重要であることは間違いのないであろう。

以上の認識から、本稿は、ウクライナ危機が今後の国際政治に与える影響につき、特に我が国にとっても関係が深いと思われる主な論点として、国際法に基づく第二次大戦後の国際秩序との関係、例示 (demonstration) の効果、米国のアジア太平洋重視政策「リバランス (Rebalance)」への影響、エネルギー安全保障の4つを取り上げる。これら4つの論点に関する議論を踏まえた上で、最後に我が国の対ロ政策についても触れることとした。なお、周知のように、ウクライナ危機は依然として終結をみたものではなく、今後さらに事態が動く可能性が残っている。そのため、本稿は2014年5月16日までの情報を元に執筆したものであることと、進行中の問題を取り上げる場合の常として、入手できる確たる情報の量に限りがあることについて、ここで断っておく。

## I 国際法に基づく戦後の国際秩序との関係

今回のウクライナ危機におけるロシアのクリミア半島への軍事介入と併合を指して、既存の国際秩序への挑戦との形容がなされてきたことは、冒頭で述べたとおりである。こうした表現は、事態の重大性を強調するために用いられて

(1) “PM’s ‘Clear Message’ to Moscow,” *London Evening Standard*, March 3, 2014.

(2) Stewart M. Patrick, “At Stake in Ukraine: The Future of World Order,” *The Internationalist*, March 4, 2014. <<http://blogs.cfr.org/patrick/2014/03/04/at-stake-in-ukraine-the-future-of-world-order/>> 以下、オンライン資料の最終アクセス日は2014年5月16日である。

いる面もあろうが、実際にロシアの一連の行動は、文字通り、従来の国際秩序を形作ってきた根本的な規範を揺るがしかねない面を持っていると言える。

第二次大戦後の国際秩序は、その基本的な原則として、自衛権の行使と国連憲章第7章下での軍事的強制措置という例外を除いて武力の行使を違法化し、大戦の原因ともなった、武力による国境の変更を禁じる方向で発展してきた。この原則は、様々な個別的な国際取り決めに定式化されており、根本的には、「武力による威嚇又は武力の行使を、いかなる国の領土保全又は政治的独立に対するものも、また、国際連合の目的と両立しない他のいかなる方法によるものも慎まなければならない」ことを定めた国連憲章の第2条第4項に基づき、国際法上確立されたものである。

今回のロシアの行動も、当然ながらこの国際法上の規範に照らしてその合法性が判断されることになる。クリミアにおけるロシアの国境変更は、まず同半島への事実上の軍事介入と制圧に始まり、次いで実施された住民投票でウクライナからの独立とロシアへの編入を求める声が多数を占めたことを受けてこれを併合する、という形を取った。以下、それぞれの行動について、国際法上の論点を考察する<sup>(3)</sup>。

## 1 事実経過と国際法上の論点(1)：軍事介入

今回、ヤヌコビッチ政権の崩壊を受けたロシアの行動は早かった。2014年2月22日にヤヌコビッチ氏が失踪して政権が崩壊した後、同27日ごろから、親ロシア派の民兵やロシア軍部隊と見られる軍服を着た所属不明の武装集団がクリミア半島内の制圧を進め、3月2日時点で既に、米国がクリミアは事実上ロシアの支配下にあるとの認識を示すに至った<sup>(4)</sup>。

当然ながら、ウクライナ暫定政権はこうしたロシア軍の展開を容認しておらず、アルセニー・ヤツェニユク (Arseniy Yatsenyuk) 暫定首相は、ロシアの動きは事実上の宣戦布告であるとの非難を發した<sup>(5)</sup>。ウクライナ側の同意を得ることなく、同国の領域内に軍隊を展開させ、当該地域を制圧したロシアの行動は、先述の国連憲章第2条第4項の禁止する行為の範疇に含まれるものと解されており、同条項に基づくウクライナの領土保全の侵害に当たること、また国際法上の不干渉原則<sup>(6)</sup>に反するものであることを、数多くの論考が指摘している<sup>(7)</sup>。ただし、ロシアの行動は国連憲章第51条に基づく自衛権の行使が認められる武力攻撃 (armed attack) とまでは言えない、武力介入 (armed intervention) であると見られており、実際ウクライナ暫定政権側も、武力攻撃が発生したとまでは主張しなかった<sup>(8)</sup>。

ロシア側も、こうした国際法違反との指摘に

(3) なお、現在も混乱が続くウクライナ東部での親ロシア派の動きについても、米国などはロシアが背後で介入していると非難している。“Ukraine Crisis: Kerry Accuses Russia of ‘Destabilisation’,” *BBC News Europe*, April 25, 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-27152019>> これが事実であれば、クリミア同様に国際法上の論点が生じることになるが、本稿執筆時点で、ウクライナ東部の状況については不透明な部分が大きく、既にロシアが一連の編入プロセスを強行し完了させたクリミアと比べて、議論に必要な事実関係の把握に制約が多いことから、今回は同地域へのロシアの関与に関する議論は扱わないこととした。

(4) “Ukraine Crisis Timeline,” *BBC News Europe*, May 8, 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26248275>>

(5) *ibid.*

(6) 浅田正彦編著『国際法』東信堂, 2011, pp.104-106.

(7) 例えば、Ashley Deeks, “Russian Forces in Ukraine: A Sketch of the International Law Issues,” *Lawfare*, March 2, 2014. <<http://www.lawfareblog.com/2014/03/russian-forces-in-ukraine-a-sketch-of-the-international-law-issues/>>; 中谷和弘「国際法からみたクリミア問題 武力背景の編入は違法」『日本経済新聞』2014.3.25; “Ukraine, Russia Crisis: Q&A: Breaches of International Law and Human Rights Issues,” *A Norwegian Helsinki Committee Policy Paper*, March 20, 2014, p.4. <[http://www.nhc.no/filestore/Publikasjoner/Policy\\_Paper/NHC\\_PolicyPaper\\_1\\_2014UkraineQA.pdf](http://www.nhc.no/filestore/Publikasjoner/Policy_Paper/NHC_PolicyPaper_1_2014UkraineQA.pdf)>

(8) Simon Chesterman, “Role of International Law in Ukraine Crisis,” *Straits Times*, March 15, 2014.

対する反論なしに、クリミア半島の制圧を進めたわけではない。ロシアは半島内を制圧する過程で、ウクライナのロシア系住民が脅威に晒されており、彼らを保護するためにロシアは軍事介入を行う権利を留保すること、その根拠として、ロシア政府が依然ウクライナの唯一の合法的な大統領であるとみなしていたヤヌコビッチ氏から、同国の秩序を回復するための介入を要請されたことを主張していた<sup>(9)</sup>。

近隣諸国のロシア系住民を保護する権利に関するロシアの論理は、今回初めて提起されたものではなく、1990年代初頭には既に、ボリス・エリツィン (Boris Yeltsin) 政権が、ロシアは旧ソ連各共和国のロシア系住民を保護する権利があると述べている<sup>(10)</sup>。ロシアはまた、2008年のグルジア紛争の際、軍事介入の理由としてグルジア領内の南オセチア及びアブハジアの自国民保護を掲げたが、この「自国民」には、ロシアが両地域へのグルジア中央政府の支配を弱めるため、ロシア市民権を付与した人々が含まれていた<sup>(11)</sup>。

米国やイスラエルなどは、過去に国連憲章第

51条の下での自衛権を援用して、当該国の同意を得ることなく、軍隊を使用した自国民の保護を行ったことがあるが、こうした武力の行使の国際法上の合法性については、多数の国が異を唱えている<sup>(12)</sup>。しかし、そもそも自国民ですらない、同民族の保護のための他国への軍事介入が合法とみなされる余地はなく、過去のコソボ紛争<sup>(13)</sup>のように、人道上の危機を根拠としたいわゆる「人道的介入」が許容されるか否かについて、議論があるに留まる。この点では、今回の危機の中で、クリミアではそうした人道上の危機は存在しなかったとの見方が強い<sup>(14)</sup>。

これらを踏まえれば、ロシアの介入の国際法上の合法性は、同国が主張する、ウクライナの唯一の正統な大統領であるヤヌコビッチ氏から介入を求められたという点に依拠することになる。これに対しては、ヤヌコビッチ氏は、正規の弾劾手続ではないにせよ、ウクライナ議会によって解任されており、そうした介入を要請する権限はないとの指摘がなされている<sup>(15)</sup>。だが、ヤヌコビッチ氏の地位に関する欧米とロシアの見解の相違にかかわらず、そもそも内戦下

(9) Kathy Lally and Will Englund, "Putin Defends Ukraine Stance, Cites Lawlessness," *Washington Post*, March 5, 2014.

(10) Fiona Hill and Pamela Jewett, "Back in the USSR: Russia's Intervention in the Internal Affairs of the Former Soviet Republics and the Implications for United States Policy towards Russia," March 18, 2014. Brookings Institution website <<http://www.brookings.edu/research/reports/2014/03/back-in-the-ussr-1994-hill-jewett>>

(11) 詳細については、Peter Roudik, *Russian Federation: Legal Aspects of War in Georgia*, September 2008, pp.9-11. <<http://www.loc.gov/law/help/russian-georgia-war.pdf>> を参照のこと。なお、この点からは、ロシアで2014年4月21日に承認された、旧ソ連圏のロシア系住民によるロシア国籍取得の手続簡素化に関する大統領令にも注目する必要がある。Alexander Smith, "Vladimir Putin Fast-Tracks Citizenship for Russian Speakers," *NBC News*, April 21, 2014. <<http://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/vladimir-putin-fast-tracks-citizenship-russian-speakers-n85506>>

(12) この点については、橋本靖明・林宏「軍隊による在外自国民保護活動と国際法」『防衛研究所紀要』4巻3号, 2002.2, pp.90-97; アラン・ブレ, ジャン＝ピエール・コット共編, 中原喜一郎・斎藤恵彦監訳『コマンテール国際連合憲章(上)』東京書籍, 1993, pp.952-955を参照。

(13) 1990年代、セルビアからの独立の機運が高まっていた同国内のコソボ自治州では、独立を求めるアルバニア系住民と、セルビア当局及びセルビア系住民の間で対立が高まり、凄惨な民族浄化が発生した。武力行使を容認する安保理決議は成立しなかったものの、NATO諸国は1999年に、人道上の危機を止めるためとしてセルビア側に対する空爆に踏み切った。停戦後、セルビア側との間でコソボの地位確定に向けた交渉が行われたものの決着がつかず、2008年2月にはセルビア側の承認がないままに、コソボ共和国として独立を宣言、欧米や我が国などが独立を承認した。詳細については、以下を参照のこと。Julie Kim and Steven Woehrel, "Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence," *CRS Report for Congress*, RL31053, June 20, 2008. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31053.pdf>>

(14) Marc Weller, "Analysis: Why Russia's Crimea Move Fails Legal Test," *BBC News Europe*, March 7, 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-26481423>>

(15) *ibid.* なお、同様にロシアの介入を要請したクリミア自治共和国にも、そうした権限があると見るのは困難である。

では政府側と反政府側いずれの要請に基づく介入も認められないとする見解が、今日の国際法学では有力である<sup>(16)</sup>。また、ウクライナの憲法上、大統領は独断で、国内の秩序維持のために他国の軍事介入を要請する権限はなく、少なくとも議会の同意が必要であるとする見解も提示されている<sup>(17)</sup>。

このほか、ロシアとウクライナの間には、クリミア半島におけるロシア軍の駐軍協定があり、当初ロシア側は、同協定に沿って駐留軍の安全確保のために部隊を展開しているとの主張も行って<sup>(18)</sup>。しかし、同協定の第6条は今回のような広範囲での駐留軍の展開を許容しておらず、ウクライナ内政への干渉を禁じてもいる<sup>(19)</sup>。

以上の点からは、今回のロシアの行動を、国際法に照らして合法的なものであるとみなすのは困難であろう。そして、当のロシア自身も、一連の活動を法的に正当化するのには困難であると認識しているためか、クリミア半島を実効支配下に収める過程で、介入の権利を留保するとしつつも、ウラジミール・プーチン (Vladimir Putin) 大統領は2014年3月4日、半島域内に展開している武装集団はロシア軍ではないとして派兵の事実を否定した<sup>(20)</sup>。しかしながら、

欧米側は基本的に、これらの集団がロシア軍であることは間違いなしとの見方を示していた<sup>(21)</sup>。プーチン大統領はその後、4月17日に出演したテレビ番組において、クリミア半島にロシア軍を展開していたことを暗に認めている<sup>(22)</sup>。

## 2 事実経過と国際法上の論点(2)：住民投票

ロシアがクリミア半島全域を実効支配下に置いた後、3月6日には、半島のほとんどを占めるクリミア自治共和国の議会と、同自治共和国からは行政区分として切り離されているセバストポリ特別市の評議会がロシアへの帰属を議決し、16日の住民投票実施を発表した。投票では、ウクライナからの独立とロシア編入に賛成する票がクリミア自治共和国で96.8%、セバストポリで95.6%を占め<sup>(23)</sup>、ロシア政府はこれを受けて、21日までにはクリミア半島を編入するための国内法上の手続きを完了させるに至った。ロシアはこの編入について、同じく本国の承認を得ないまま分離独立した、2008年のコンボの事例を引き合いに出し、自決権の行使であるとしてその正当性を主張している<sup>(24)</sup>。

こうした分離独立の合法性については、国際法上、明確な答えがあるわけではない。この点

(16) 友好関係原則宣言の第1原則第3.2項に基づく。山本草二『国際法（新版）』有斐閣、2003、pp.221-222。なお、今回のウクライナ危機の文脈での友好関係原則宣言の含意については、注(26)も参照のこと。

(17) この点を指摘した次の論考中では、該当の条文は特定されていない。John Balouziyeh, "Russia's Annexation of Crimea: An Analysis under the Principles of Jus ad Bellum," *International Foreign Law Community*, April 14, 2014. だが、現行のウクライナ憲法の第85条第23項には、ウクライナ議会の権限として、「ウクライナ領内への他国の軍隊の受け入れに関する決定を承認すること」との規定があり、この条文に基づくものと思われる。ウクライナ憲法の英訳版については、以下を参照のこと。Constitution of the Republic of Ukraine (English version). <<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/16258/preview>>

(18) "Movement of Russian Armored Vehicles in Crimea Fully Complies with Agreements: Foreign Ministry," *Russia Today*, March 1, 2014. <<http://rt.com/news/russian-vehicles-crimea-comply-agreements-227/>>

(19) Dapo Akande, "Appeal from the Ukrainian Association of International Law," *Blog of the European Journal of International Law*, March 5, 2014. <<http://www.ejiltalk.org/appeal-from-the-ukrainian-association-of-international-law/>>

(20) Steven Lee Myers et.al, "Citing 'Coup' in Ukraine, Putin Reserves Right to Use Force," *New York Times*, March 5, 2014.

(21) John Vandiver, "SACEUR Says Forces at Work in Crimea are under Russian Command," *Stars and Stripes*, March 12, 2014. <<http://www.stripes.com/saceur-says-forces-at-work-in-crimea-are-under-russian-command-1.272390>>

(22) David M. Herszenhorn and Andrew Roth, "Putin Asserts Right to Use Force in East," *New York Times*, April 18, 2014.

(23) 「クリミア、独立宣言 ロシアと編入協議へ 欧米、対ロ制裁を強化」『朝日新聞』2014.3.18.

(24) "Putin Delivers Crimea Annexation Address to Russian Parliament," *BBC Monitoring Former Soviet Union*, March 18, 2014.

に関してしばしば参照されるのは、2008年のコソボの独立に関連して出された2010年の国際司法裁判所の勧告的意見<sup>(25)</sup>であるが、その中では、コソボの独立の合法性そのものには踏み込まず、あくまで独立の宣言という行為について、いかなる主体がそれを行いうるのか、またそれがどのような効力を持つのかに言及することなしに、少なくともそうした宣言は国際法上禁じられていないとの判断を示したに留まる。国際法上、植民地からの脱却や外国の占領下にある領土の場合には一方的な分離の権利が認められているが<sup>(26)</sup>、これらに該当しないクリミアの分離独立が合法かどうかは、にわかには判断しがたい。<sup>(27)</sup>

しかしながら、これとは別に、留意しなければならない点が四つある。第一に、前述の国際司法裁判所の勧告的意見は、違法な武力行使と関連した独立宣言は合法とはならない旨を述べており、これに基づくと、ロシアのクリミアへの武力介入が違法なものであるならば、独立宣言は無効であると考えられる<sup>(28)</sup>。第二に、ウクライナ憲法の第73条は、領土の変更にはウ

クライナ全土での国民投票が必要と定めていることから<sup>(29)</sup>、国内法上は今回のクリミアの分離独立・ロシア編入はウクライナ憲法違反となる<sup>(30)</sup>。第三に、コソボの例が引き合いに出されるが、分離独立そのものは法的にはその当否が判断しがたく、それが定着するかどうかが国際社会の判断に委ねられるとすれば、100か国超の承認を受けたコソボと、ロシアを含めた6か国<sup>(31)</sup>しか承認していないクリミアの事例を同列には論じがたい<sup>(32)</sup>。そして第四に、先述のコソボの独立に関する国際司法裁判所の勧告的意見が出される前に、ロシアが同裁判所に提出した意見書との矛盾がある。ロシアはここで、本国の意思に反した分離は、自決権の行使の形で、かつ人々がその生命を脅かされるような最も深刻な抑圧に晒されている極端な状況でのみ認められるものであり、これらの要件に該当しないコソボの分離は国際法に反するとの意見を述べていた<sup>(33)</sup>。ここでコソボの分離を合法とみなしていないのならば、それを引き合いに出してクリミア編入の合法性を主張することには無理があろうし、コソボが「極端な状況」

(25) International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders: Accordance with International Law of The Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, July 22, 2010. <<http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf>>

(26) この権利が立脚する国際規範として、国連総会決議では1960年の植民地独立付与宣言と1970年の友好関係原則宣言、多国間条約では1966年の国際人権規約第1条がある。また、1998年にカナダ最高裁判所が、同国のケベック州の分離独立問題について示した意見が参考になる。この意見は国際法の下で一方的な分離の権利が認められる状況として、植民地からの脱却の場合や外国の占領下にある領土の場合、本国の中で実質的に（内的）自決権を行使できない状況に置かれている場合を挙げている。“Canada Supreme Court: Reference re Secession of Quebec [August 20, 1998],” *International Legal Materials*, vol.37, no.6, November 1998, p.1344.

(27) Chesterman, *op.cit.*(8)

(28) 中谷 前掲注(7)

(29) *Constitution of the Republic of Ukraine (English version)*, *op.cit.* (17)

(30) “Whether Secession in Crimea would be Legal,” *Economist*, March 12, 2014.

(31) ロシアのほか、シリア、ベネズエラ、アフガニスタン、ニカラグア、キューバがクリミアのロシア編入を認めている。Emma Graham-Harrison, “Afghan President Hamid Karzai Backs Russia’s Annexation of Crimea,” *Guardian*, March 24, 2014; “Nicaragua Recognizes Crimea as Part of Russia,” *Kyiv Post*, March 27, 2014. <<http://www.kyivpost.com/content/ukraine/nicaragua-recognizes-crimea-as-part-of-russia-341102.html>>; Anastasiya Byrka, “Visiting Russia, Fidel Castro’s Son Scoffs at U.S. Sanctions over Crimea,” *Moscow Times*, April 1, 2014. <<http://www.themoscowtimes.com/news/article/visiting-russia-fidel-castros-son-scoffs-at-us-sanctions-over-crimea/497144.html>>

(32) 「ロシア、法より力の論理 国際法学者 横田洋三氏」『日本経済新聞』2014.3.28.

(33) International Court of Justice, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo: Written Statement by the Russian Federation*, April 16, 2009; 中谷 前掲注(7)

に該当しないのならば、クリミアはなおさらこれには当たらないと思われる。

### 3 事実経過と国際法上の論点(3)：小括

ここまでに見てきた問題に加えて、ロシアはこれまで、一連の個別的な国際約束の中で、ウクライナの領土保全と政治的独立を尊重することを約してきた経緯がある。そうした国際約束には、1975年のヘルシンキ最終議定書<sup>(34)</sup>、1994年のブダペスト覚書<sup>(35)</sup>、1997年のロシア・ウクライナ間での友好協力パートナーシップ条約<sup>(36)</sup>が含まれ、ロシアの行為は、これらとの関係においても問題となりうる。

以上を踏まえれば、ロシアによる今回のクリミア編入は、国際法上正当化しがたく、近年の国際政治の中ではほとんど見られなくなった、武力による国境変更当たる疑いが濃い。これが許容されてしまうとすれば、そうした国際法に立脚する形で構築されてきた戦後の国際秩序は、大きく揺らぐことが予想されよう。そして、ロシアの論理に特に警戒感を強めたのは、ウクライナ同様、多数のロシア系住民を抱えるバルト三国をはじめとする旧ソ連諸国であり、これらの国々は、自国の領土が同様の介入と併合の対象となる可能性を強く想起させられた<sup>(37)</sup>。

この点は、我が国にとっても重大な関心事項である。第一に、武力による国境変更を許容しない国際秩序の維持は、尖閣諸島の文脈で、中

国の力による現状変更を認めないとする我が国の立場上、譲ることのできない一線となる。日本政府が、ロシアとの関係を重視しつつも、クリミアの編入について断固認めない姿勢を取ったのは、この尖閣諸島のケースとの立場の一貫性を重視したためでもあった<sup>(38)</sup>。第二に、ロシアの提示した介入の論理は、同国との北方領土問題において深刻な問題を生みかねない。北方領土には現在、多くのロシア系住民が居住しており、クリミア編入でロシアが主張したように、ロシア系住民の保護のための軍事介入が認められるのならば、仮に北方領土返還が実現したとしても、ロシアが同様の介入を行うことが正当化されてしまうことを懸念する向きがある<sup>(39)</sup>。また、そこまで至らずとも、クリミアの際と同様の論理によって、そもそも北方領土の帰属について、住民の意思を優先させて決定すべきとロシアが主張する可能性も指摘されている<sup>(40)</sup>。

## II 例示の効果

今回のウクライナ危機に関して特徴的なのは、その特定の側面が、今回の危機には直接関係しない国家にとって、何らかの教訓を示すものとして解釈される、例示の効果<sup>(41)</sup>を持つとの見方が非常に多く見られることである。この例示の効果の形態には、大まかに三つのものを想

(34) 議定書の内容については、*Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act, Helsinki 1975*. Organization for Security and Co-operation in Europe website <<http://www.osce.org/mc/39501?download=true>> を参照。

(35) 覚書の内容については、*Budapest Memorandums on Security Assurances, 1994*. Council on Foreign Relations website <<http://www.cfr.org/arms-control-disarmament-and-nonproliferation/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484>> を参照。

(36) 条約の内容の英語訳は、以下を参照のこと。Dale B. Stewart, *The Russian-Ukrainian Friendship Treaty and the Search for Regional Stability in Eastern Europe*, December 1997, pp.69-76. <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a341002.pdf>>

(37) Mary Dejevsky, "Ukraine Crisis: Russia's Neighbours are Nervous – but the Huge Cost of Intervention beyond Crimea are Likely to Make Moscow Think Twice," *Independent*, March 9, 2014.

(38) 「ロシア周到、強硬策「民意」盾に領土拡大 クリミア編入」『朝日新聞』2014.3.19.

(39) 「ウクライナ情勢と安倍外交、佐藤優氏に聞く 露がクリミア編入なら、北方領土「解決」空文に」『毎日新聞』2014.3.13, 夕刊; 「【編集日誌】露の同胞意識 北方領土は…」『産経新聞』2014.3.22.

(40) 中谷 前掲注(7)

(41) Euan Graham, "Russia's Crimean Annexation: What It Means for East Asia," *PacNet*, no.24, March 27, 2014. <<http://csis.org/files/publication/Pac1424.pdf>>

定することができる。

## 1 米国のコミットメントの信頼性

例示の効果のうち、最も言及されることが多いのは、今回の危機でのロシアに対する米国の対応が、世界のあちこちに存在する現状変更を企図する国家が抱く、米国のコミットメントの信頼性 (credibility)、すなわち米国自身や同盟国・友好国の利益を守り、国際秩序を維持することに対する米国の意思の固さに関する認識に影響する、との議論である。これはより具体的に言えば、そうした現状変更を企図する国家は、ロシアに対する米国の対応を観察しており、もしここでロシアを厳しく「罰する」ことができなければ、それらの国家による現状変更行動が誘発される危険が高まると指摘するものである<sup>(42)</sup>。

### (1) 危機の中での米国の対応

今回の危機に見られる米国のコミットメントの信頼性の問題そのものを論じる前に、一連のロシアの動きに対し、米国が取ったロシアへの懲罰的措置を概観しておきたい。米国はロシアのクリミア編入の動きを受けて、欧州と足並みを揃える形で渡航禁止と資産凍結から成る制裁を科し、その対象としてロシア及びウクライナの一部政府高官ら 30 名前後と、ロシア政府高官らが口座を持つロシア銀行を指定した<sup>(43)</sup>。また、2014 年 3 月 24 日の G7 緊急会合で、G7

として 6 月のソチでの G8 参加見合わせを決定した。しかしながら、ロシアにより多くの打撃を与えるであろう、同国のエネルギー産業などを標的とした経済制裁は、検討こそなされているものの、今のところは科されていない。4 月 28 日には、同 17 日の 4 者会談での合意内容をロシアが順守していないとして、米国と EU は追加制裁を発表したが、その内容も上記を対象とした制裁の対象者の拡大と、米国がロシアの軍事力の強化に繋がるようなハイテク製品の対ロ輸出を禁止したに留まる<sup>(44)</sup>。この背景には、対ロシアで共同歩調を取る EU の中に、筆頭格のドイツをはじめ、ロシアとの密接な経済面での関係ゆえに強力な制裁に慎重な姿勢を崩していない加盟国が多いことや<sup>(45)</sup>、後述するように、米国自身、ほかの様々な対外政策上の課題への対処に、ロシアの協力を必要としていることなどがある。

軍事的な対応については、ウクライナは NATO 加盟国でないことから、米政府は既に軍事面での選択肢の排除を公言している<sup>(46)</sup>。4 月 15 日に、ウクライナ東部の主要都市で地方政府庁舎を占拠していた親ロシア派の武装集団に対し、暫定政権が開始した軍による掃討作戦について、米政府は支持を表明したが、米国自身による軍事的な介入や、武器を含む殺傷性のある軍事物資の提供については否定した<sup>(47)</sup>。ただし、それ以外の軍事物資は提供している模様であ

(42) 例えば、Terry Atlas, "Ukraine Crisis May Thwart Obama Plans from Iran to China," *Bloomberg*, March 3, 2014. <<http://www.bloomberg.com/news/2014-03-03/ukraine-crisis-may-thwart-obama-plans-from-iran-to-china.html>>; Rebecca Kaplan, "Ukraine Conflict Tests Obama's Credibility on the World Stage," *CBS News*, March 3, 2014; "Putin Declares War," *Wall Street Journal*, March 2, 2014. <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304026804579413900968932702>>

(43) Julie Pace, "US, Europe Sanctions Target Putin's Inner Circle," *Associated Press*, March 21, 2014.

(44) Josh Levs and Elise Labott, "Russia Vows 'Painful' Response to New U.S. Sanctions over Ukraine," *CNN*, April 29, 2014. <<http://edition.cnn.com/2014/04/27/world/europe/russia-ukraine-sanctions/>>; Gabriela Baczyńska, "Latest US Sanctions on Russia Threaten Work in Space," *Business Insider*, April 29, 2014. <<http://www.businessinsider.com/latest-us-sanctions-on-russia-threaten-work-in-space-2014-4>>

(45) EU 加盟国のロシアとの関係は幅広い。ドイツやイタリアはロシアからの天然ガス輸入が大きく、英国はロシアと金融面で密な関係を有し、フランスはロシアとの多額の武器取引がある。それゆえ、EU として本格的な経済制裁を科す場合、どの分野で制裁を行うかを定めることで、どの加盟国がより多くの損害を引き受けるのかという困難な決定が必要になる。「ロシア制裁で欧州諸国間に溝」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2014.3.19. <<http://jp.wsj.com/article/SB10001424052702304471904579448254185629392.html>>

(46) "Obama: US Military not Getting Involved in Ukraine," *Associated Press*, March 20, 2014.

る<sup>(48)</sup>。

## (2) ウクライナ危機とコミットメントの信頼性への評価

こうした米国の対応について、今回の危機を米国のコミットメントの信頼性の観点から見る論調には、手ぬるいと批判する声がしばしば見受けられる<sup>(49)</sup>。確かに、措置の内容面で見ても、また実際にロシアのクリミア併合を止められず、ウクライナ東部での危機収拾を実現できていない点からも、厳しい対応であるとの評価は下しがたい面がある。

この種の批判的な議論の底流には、今回の危機に限らず、近年、自国と同盟国・友好国の利益を守り、既存の国際秩序を維持していく上で必要な米国の国力が相対的に弱まっており、今回のウクライナ危機以前から、米国のコミットメントの信頼性が低下してきているとの危機感がある。そうした認識は、アフガニスタンとイラクでの戦争の泥沼化や、ここ最近の財政問題をめぐる国内政局の混乱との関連で常々指摘されてきたが、最も顕著な事例として挙げられることが多いのは、2013年8月末から9月にかけての対シリア攻撃をめぐるとの経緯である。この時、米オバマ政権は、かねてから「レッドライン」だとしてきたシリア政権側の化学兵器使用が行われたと断定、同国のバシール・アサド (Bashar Assad) 政権への攻撃を決断したと表明したものの、同時にその是非を議会に諮る意向を示し、最終的にロシアの妥協案を受けて

攻撃を見送った。この経緯が、米国は秩序維持のために断固とした軍事力の行使に踏み切れない、「弱腰」であるとのイメージを潜在的な敵対国の間に生み出したとの批判は根強い<sup>(50)</sup>。

この観点からすれば、ウクライナ危機でのロシアに対する強い対応は、損なわれ続けてきた信頼性を回復させる上で不可欠ということになる。

この信頼性をめぐる主張には問題点もある。まず、潜在的な敵対国が、いざ自国が現状変更行動に出るか否かの意思決定を行う上で、米国の反応を予測する際に、どこまで今回のウクライナ危機を「先例」としてとらえるかは予測しがたい。加えて、この危機の構造を踏まえれば、本来、今回の事例は米国のコミットメントの信頼性を測る「先例」としてとらえるのは適切ではない。ウクライナを兄弟国家ととらえ、同国の今後に死活的な国益がかかっていると考えるロシアと、そうではない米国との間では、危機への対応にどこまで「必死になれる」かにはそもそも差があり、それゆえ米国の対応が相対的に弱いものになるのは当然とも言える<sup>(51)</sup>。だとすれば、今回の対応が「弱腰」であったとしても、米国にとってより重要な国益が脅かされる事態が今後生じた場合に、そこでの対応が同様に弱いものになるのかは別問題である。

他方で、留意しなければならないのは、コミットメントの信頼性の問題は、本質的に、米国自身がどう考えるかではなく、米国以外の国がそれをどう認識するかという問題である点である。ウクライナ危機での米国の弱い対応が、こ

(47) Karen DeYoung, "U.S. Weighs Additional Sanctions against Russia," *Washington Post*, April 16, 2014.

(48) Maggie Ybarra, "Pentagon Extends Deployment of Fighter Jets to Poland amid Ukraine Crisis," *Washington Times*, April 18, 2014.

(49) 例えば, "President Obama's Foreign Policy is Based on Fantasy," *Washington Post*, March 3, 2014. <[http://www.washingtonpost.com/opinions/president-obamas-foreign-policy-is-based-on-fantasy/2014/03/02/c7854436-a238-11e3-a5fa-55f0c77bf39c\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/president-obamas-foreign-policy-is-based-on-fantasy/2014/03/02/c7854436-a238-11e3-a5fa-55f0c77bf39c_story.html)>

(50) 典型的な例として、ジョン・マケイン、マーガレット・ワーナー「放置されたシリア内戦：問題は化学兵器だけではない」『Foreign affairs report』2013年10月号, 2013.10, pp.44-50.

(51) Paul R. Pillar, "The Forgotten Principles of Deterrence," *National Interest*, March 28, 2014. <<http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/the-forgotten-principles-deterrence-10148>>; Dana H. Allin and Steven Simon, "Ukraine and Obama's 'Credibility'," *Politics and Strategy*, March 6, 2014. <<https://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/march-1ef8/ukraine-and-obama-bcc4>>

の問題における米口間の利益の格差という個別の事情によって規定されていると解釈するかどうかは、結局のところ各国次第であって、現状変更行動に出ようと、とにかく米国の「弱さ」の証拠を探し求めている国家は、そうした事情など関係なく、ウクライナのケースをまさにそれに該当するものと解釈するはずであるとの指摘もある<sup>(52)</sup>。付け加えれば、現状変更を企図する側ではないが、同じく米国のコミットメントの信頼性を評価する側にある米国の同盟国・友好国からは、いざ自国の安全が脅かされた場合に、米国の助力を本当に期待できるのか、不安視する声が上がっている<sup>(53)</sup>。

この問題が我が国にとって重要なのは、米国のコミットメントの信頼性をつぶさに観察している、現状変更を企図する国家として、中国が挙げられることが多いためである<sup>(54)</sup>。日本政府内でも、中国の現状変更行動を助長しないためにも、ロシアに強い対応を取る必要があるとの認識が出ている<sup>(55)</sup>。2014年4月の日米首脳会談では、日米安保条約の適用対象に尖閣諸島が含まれることが確認されたが、この背景には、クリミアの事態を受けて、日本政府としてこの点を明確にするよう米国に働きかけを強めてきたことがある<sup>(56)</sup>。米国では、ダニエル・ラッセル (Daniel Russel) 国務次官補が、上院公聴会で、東シナ海や南シナ海での摩擦を念頭に、中国が今回のウクライナ危機での国際社会の対応を注視していると述べたほか<sup>(57)</sup>、2014年4月

に来日したチャック・ヘーゲル (Chuck Hagel) 国防長官は、クリミアでのロシアの行動を直接引用する形で、中国に東アジアでの強硬な現状変更行動に出ないように警告している<sup>(58)</sup>。他方、中国政府の中で、ウクライナやシリアでの対応を踏まえて、米国は中国との決定的な対立を避けるであろうとの見方があるとの報道もなされている<sup>(59)</sup>。

## 2 限定目的／既成事実戦略と非対称戦争

今回のウクライナ危機が例示の効果を生み、他の国家による現状変更行動を誘発するとすれば、前述の一般的な米国のコミットメントの信頼性を損ねる形のほかに、ロシアがクリミアを併合するに当たって取った具体的な手法の有効性が例証され、同種の行動が誘発されるという可能性も指摘することができる。この観点から着目すべきは、ロシアが極めて迅速な形でクリミアを支配下に置くという既成事実を作ったこと、もう一つはその過程でロシアが公には自国の関与を否定し、現地の「自警団」等の動きであるとの体裁を取ったことである。

前者の行動は、紛争研究 (conflict studies) の領域において、限定目的／既成事実戦略 (limited aims/fait accompli strategy) と呼ばれる手法であり、迅速な軍事的侵攻によって既成事実を突き付け、政治的決着が図られるのを待つものである。その有用性は、現状変更を限定的に留めるとともに、既成事実を作ることで、危機のエスカレー

<sup>(52)</sup> Tyler Cowen, "Crimea through a Game-Theory Lens," *New York Times*, March 15, 2014.

<sup>(53)</sup> 「陰る米 揺らぐ秩序 動く中ロ 同盟国は危機感」『朝日新聞』2014.4.18.

<sup>(54)</sup> Michael Auslin, "Crimean Lessons for East Asia," *Wall Street Journal*, March 4, 2014. <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303630904579418742029754238>>; "DoD Official: Pivot to Asia "Can't Happen"," *American Interest*, March 4, 2014. <<http://www.the-american-interest.com/blog/2014/03/04/dod-official-pivot-to-asia-cant-happen/>>; Ian Black, "Ukraine: A Local Crisis with Global Repercussions," *Guardian*, March 17, 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/mar/17/ukraine-crisis-repercussions-crimea-russia>>

<sup>(55)</sup> 「(時時刻刻) ロシア周到、強硬策 「民意」盾に領土拡大 クリミア編入」『朝日新聞』2014.3.19.

<sup>(56)</sup> Helene Cooper and Martin Fackler, "U.S. Response to Crimea Worries Japan's Leaders," *New York Times*, April 6, 2014.

<sup>(57)</sup> 「「対ロ制裁、中国への警告」、米国務次官補、領有権対立念頭に」『日本経済新聞』2014.4.4, 夕刊.

<sup>(58)</sup> Lolita C. Baldor, "Hagel Delivers Destroyers to Japan and a Strong Warning to North Korea and China," *PBS Newshour*, April 6, 2014. <<http://www.pbs.org/newshour/rundown/hagel-delivers-warning-north-korea-china-destroyers-japan/>>

<sup>(59)</sup> 「中国、強硬姿勢崩さず 米の出方を瀬踏み」『日本経済新聞』2014.5.15.

ションを招くことなく、それを覆すために必要な政治的・軍事的なコストを嫌う防御側に、新しい「現状」を受け入れさせることが容易になる点にあり、またそうした性質ゆえ、客観的に見れば抑止が成立しているような状態、特に大国と小国の紛争において、小国が仕掛ける現状変更行動の形態としてとらえられてきた<sup>(60)</sup>。

他方、実際に直接の作戦には自国の軍隊を関与させず、現地の武装勢力等への支援に留めるか、もしくは裏で直接参加させるかはともかく、少なくとも自国の関与を否定し、現地の武装勢力によって軍事的な行動を行うという体裁を取る、いわゆる非対称戦争も、同様に国家間の全面戦争へのエスカレーションを避けつつ現状変更を行う手法として用いられてきた<sup>(61)</sup>。自国の関与を否定することは、防御側の対抗措置が自国に直接向けられるのを避けるか、少なくともそれを緩和することを可能にする<sup>(62)</sup>。また防御側による制圧作戦を、市民に対する弾圧であると喧伝し、国際社会の非難を集めさせることも可能になる<sup>(63)</sup>。

今回、ロシアがクリミアを併合するために取った一連の行動により、これらの手法の「有効性」が実証されるような結果を招いたことで、現状変更を企図する国家が、これに倣う形で、同様の手法を用いた行動に出る可能性の増大が指摘されている<sup>(64)</sup>。実は、ここ最近で見れば、国家によるこれら二つの手法を組み合わせた現状変更の試みは、必ずしもその帰結として劇的な成功を収めてきたわけではない。直近の主な事例は、1999年にパキスタンが、インドとの

係争地域であるカシミール地方において、現地の武装勢力と武装勢力に偽装させた準軍事組織を、併せて1,500～2,400人規模で実効支配線を越えてインド側へと送り込み<sup>(65)</sup>、一部の領土獲得を試みたカルギル紛争であり、この時パキスタンはインドの断固たる軍事対応と国際社会の圧力で撤退に追い込まれている。今回の事例が、そうした手法を用いた現状変更行動の直近の「先例」として、カルギル紛争より強く意識されるようになるのであれば、確かに例示の効果を持つことがあり得る。

我が国に関係のある文脈では、最近、中国による尖閣諸島奪取の在り方の一つとして、軍隊による侵攻ではなく武装した漁民などを送り込み、占領を試みるというシナリオを指摘する声があるが<sup>(66)</sup>、この想定はまさしくこの種の現状変更行動に該当するものであることには、留意する必要があるだろう。

### 3 「安全の保証」と核拡散

もう一つ、より個別的な例示の効果として挙げられるのは、核兵器の拡散に与える影響である。この種の議論の背景には、現在のウクライナは核保有国ではないものの、1991年のソ連崩壊後、米ロ両国を巻き込んで展開された、ウクライナの非核化努力がある。

#### (1) ウクライナの非核化プロセス

ソ連の崩壊により独立した際、ウクライナはその領内に、旧ソ連の1,800発超の戦略核弾頭と約2,500発の戦術核弾頭、さらに大量の運搬

(60) 詳細については、T. V. Paul, *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*, New York: Cambridge University Press, 1994, pp.24-30 を参照のこと。

(61) 典型的なのは、インド・パキスタン間の紛争でパキスタンが行ってきた武装勢力への支援である。

(62) この点では、ロシアによる関与の否認が、今回どこまで望んだ効果を達成できたかには疑問がある。

(63) Robert Haddick, "The Civilianization of War," *National Interest*, April 11, 2014. <<http://nationalinterest.org/commentary/the-civilianization-war-10229>>

(64) Euan Graham, "A Challenge to International Order," *New Straits Times*, March 31, 2014. <<http://www.nst.com.my/opinion/columnist/a-challenge-to-international-order-1.540695>>

(65) なお、戦闘には主に準軍事組織が従事し、武装勢力は支援に回っており、その比率は7対3程度であったと見られている。Kargil Review Committee, *From Surprise to Reckoning*, New Delhi: Sage Publications, 2000, pp.96-97.

(66) 「【主張】領域警備法制 防衛の隙間を急ぎふさげ」『産経新聞』2014.2.6.

用の弾道ミサイル及び戦略爆撃機を抱え、世界第三位の核兵器保有国として浮上した<sup>(67)</sup>。これらの核弾頭は、1996年までには全てロシアに返還されたが、その過程は決して平坦なものではなかった。ウクライナの中には、隣接する強大なロシアを脅威ととらえ、同国に対する抑止力として核兵器を保持し続けようとする動きが少なからずあり、これを防ごうとする米口との交渉は、約3年に及んだ。

最終的に交渉を決着させたのは、1994年1月の米口とウクライナ三国間の共同声明と、同年12月に米英口及びウクライナが署名したブダペスト覚書である<sup>(68)</sup>。前者では、経済支援及び「安全の保証 (security assurance)」と引き換えに、ウクライナが全ての戦略兵器を放棄することが表明された。他方、後者の覚書では、関係国がウクライナの独立と主権、現在の国境を尊重し、同国の領土保全と独立を脅かすような武力の使用及びその威嚇を行わないこと、同国に対する経済的な強制 (economic coercion) を行わないことを約し、関係国は、そうした武力の使用及び威嚇に対する「安全の保証」をウクライナに提供することが定められていた。この覚書を受けて初めて、ウクライナは非核保有国として核兵器不拡散条約 (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT) に加盟することを受け入れたのである。ウクライナが保有していた核弾頭は、1996年までにロシアへの引き渡

しが完了し、同国が保有していた核弾頭運搬用の戦略兵器は、戦略兵器削減条約 (Strategic Arms Reduction Treaty: START) の下で、2001年までには除去された。また、2012年までに、ウクライナが保有していた、核兵器の製造に用いられうる高濃縮ウランについても、搬出がおおむね完了している<sup>(69)</sup>。

## (2) 「安全の保証」の価値

ウクライナ危機が核兵器の拡散問題との関係で論じられるのは、こうした経緯の中で、ブダペスト覚書においてロシアはウクライナの独立と領土保全を脅かさないこと約したからこそ、ウクライナは当時ロシアへの抑止力になると考えていた核兵器を放棄したにもかかわらず、ロシアのクリミア編入は、この覚書に明確に違反するものと捉えられているためである<sup>(70)</sup>。そして、この事実が核拡散の文脈で、例示の効果を持つことが考えられる。

ブダペスト覚書による核不拡散の枠組み、すなわち潜在的な敵対国と目される国家が、「安全の保証」を約することによって、当該国に核兵器の保有という選択肢を放棄させるというアプローチは、イランや北朝鮮の核問題に対処する上でも、重要な役割を果たしうるものであると見られてきた<sup>(71)</sup>。しかし、今回の危機が残した、そうした「安全の保証」の約束が守られなかったという教訓は、「安全の保証」を梃と

(67) 以下、ウクライナの非核化プロセスに関する記述は、特に注記のない限り、次の資料を参照した。Ashley Luer, "Ukraine, Nuclear Weapons, and Security Assurance at a Glance," March 2014. Arms Control Association website <<http://www.armscontrol.org/factsheets/Ukraine-Nuclear-Weapons>>; Patricia Lewis, "Ukraine, Security Assurances and Nuclear Weapons," March 28, 2014. Chatham House website <<http://www.chathamhouse.org/media/comment/view/198641>> なお、ウクライナは領内に抱えていたこれらの核戦力の運用上の指揮命令権を有していたわけではない。

(68) Luer, *ibid.*

(69) Pavel Podvig, "Ukraine Removed All HEU from Its Territory," March 22, 2012. International Panel on Fissile Materials website <[http://fissilematerials.org/blog/2012/03/ukraine\\_removed\\_all\\_heu\\_f.html](http://fissilematerials.org/blog/2012/03/ukraine_removed_all_heu_f.html)> ただしこの時、ハリコフの研究施設には、搬出の対象から除外される形で、少量の研究用の高濃縮ウランが残された。Pavel Podvig, "Small Amount of HEU Remained in Ukraine," April 5, 2012. International Panel on Fissile Material website <[http://fissilematerials.org/blog/2012/04/small\\_amount\\_of\\_heu\\_remained.html](http://fissilematerials.org/blog/2012/04/small_amount_of_heu_remained.html)> この高濃縮ウランについては、2013年に、その完全な除去に向けて米国と協力していくことで合意している。"U.S., Ukraine Step Up Nuclear Security and Non-Proliferation of Nuclear Materials," *PR Newswire*, March 23, 2013.

(70) ロシア側は、覚書の効力はウクライナの正当な政府に対してのみ適用されるもので、現ウクライナ暫定政権はこれに該当しないと主張している。Luer, *op.cit.*<sup>(67)</sup>

した核不拡散のアプローチの価値を大きく損ねさせ、同様の手法による核不拡散の推進をより困難なものにしてしまう可能性が高い。

他方で、米英両国もブダペスト覚書の当事者としてウクライナに「安全の保証」を提供しており、それにもかかわらずウクライナは今回の危機の中で、両国から十分な関与を得られなかったことから、ウクライナ自身やこれを見た他国が核兵器開発に向かう可能性があるとの指摘もある。ただし、この議論は厳密には正しくはない。覚書の締結時に、米国はウクライナに対し、ここに規定された「安全の保証」は、NATO 諸国などが享受している“security guarantee”とは異なり、有事の際の軍事的な関与を意味しないことは確認しており<sup>(72)</sup>、米英は覚書に違反しているわけではない<sup>(73)</sup>。この文脈で核保有に向かう国家があるとすれば、それはブダペスト覚書の「安全の保証」に関連した問題というよりも、前述の、米国のコミットメントの信頼性に関する問題であろう。

なお、ウクライナが仮に核兵器を保持していれば、今回のクリミア併合のような事態が避けられたのかについては、否定的な見方が強い<sup>(74)</sup>。核抑止に関する理論研究の分野では、核保有国間においても、烈度の低い現状変更行動や軍事的な挑発行為は抑制されず発生するという点

は、通説として定着しており<sup>(75)</sup>、仮にウクライナが核兵器を保持していたとしても、ウクライナ本土へのロシアの大規模侵攻に対してならばいざ知らず、クリミアに対する現状変更行動には、強い抑止力として作用したとは考えにくい。しかしながら、一部で指摘がなされているように、現実はどうあれ、「核兵器がロシアを抑止し得た」との言説が拡散することによって、核兵器の「価値」が誤った形で増大してしまう可能性には注意が必要と言えよう<sup>(76)</sup>。

### Ⅲ 米国のリバランスへの影響

米オバマ政権の看板政策とも言える、アジア太平洋重視政策「リバランス」は、欧州が引き続き安定的であることと、中東での戦争が終結し同地域が安定化することを前提としてきた<sup>(77)</sup>。この点からすれば、ウクライナ危機は、論理的には二つの点でそれらの前提を揺るがしかねない。一つは、欧州方面でのロシアの脅威増大により前者の前提が崩れることであり、もう一つは、中東の安定化に必要とされる米口間の協力が、危機に起因した関係悪化によって困難となり、後者の前提が崩れることである。米戦略予算評価センター（Center for Strategic and Budgetary Assessments）のトッド・ハリソン（Todd Harrison）

(71) Steven Pifer, “Ukraine Crisis’ Impact on Nuclear Weapons,” *CNN*, March 4, 2014. <<http://edition.cnn.com/2014/03/04/opinion/pifer-ukraine-budapest-memorandum/>>

(72) *ibid.*

(73) Lewis, *op.cit.*(67)

(74) 例えば、Gareth Evans, “The Ukraine Nuclear Delusion,” *Project Syndicate*, March 19, 2014. <<http://www.project-syndicate.org/commentary/gareth-evans-challenges-the-argument-that-the-deadliest-weapons-are-the-strongest-deterrent?>>; Jeffrey Lewis, “The Ukes and Their Nukes: Why the Bomb Wouldn’t Have Helped Kiev Protect Crimea from Russia,” *Foreign Policy*, March 24, 2014. <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/24/ukes\\_and\\_their\\_nukes\\_deterrent\\_ukraine\\_russia](http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/03/24/ukes_and_their_nukes_deterrent_ukraine_russia)>

(75) これはいわゆる「安定—不安定のパラドックス（stability-instability paradox）」と呼ばれる現象であり、冷戦期にその議論が提示され、1980年代からの印パ関係の議論を通じて精緻化されてきた。ただし、その理論的なメカニズムについては、核抑止の効力とは関係なく、当事国の核保有以前から行われてきた現状変更行動や軍事的挑発行為が「継続」されるのか、それとも核抑止の効力ゆえにそうした行動が「促進」されるのか、議論がある。この詳細は、栗田真広「「安定—不安定のパラドックス」の地域紛争における妥当性—インド・パキスタンの核保有とカシミール紛争を例として—」『軍縮研究』3号, 2012.6, pp.44-60を参照のこと。

(76) Lewis, *op.cit.*(67)

(77) 宮家邦彦「対岸の火事ではない「クリミア=力による現状変更」」『MSN産経ニュース』2014.3.13. <<http://sankei.jp.msn.com/world/news/140313/erp14031314250005-n1.htm>>

研究員は、リバランスが縮小される可能性がかなりの程度あり、それはシリアやウクライナで何が起こるかによって左右されるであろうとの見解を示している<sup>(78)</sup>。

だが、リバランスへの影響は実際のところそれほど単純ではないと思われる面もある。以下、それぞれの前提に与える影響について論じる。

## 1 欧州方面での脅威対処と兵力リバランス

ウクライナ自体はNATO加盟国ではなく、米国はその防衛義務を負わないために、危機の中で米国は直接の軍事的な対処を排除していることは既に述べた通りである。しかしながら、ウクライナでのロシアの行動は、とりもなおさず、近接する中東欧のNATO加盟国、特にバルト三国やポーランドの警戒を呼んだことから、米国はこれらの同盟国を安心させるための措置を取ってきた。3月の時点で、ジョセフ・バイデン（Joseph Biden）副大統領が前記4か国を訪問し、ロシアが仮にNATO加盟国に侵攻すれば米国はその防衛に動くと言明したほか<sup>(79)</sup>、ポーランドとの合同演習のための米空軍の兵員300名と12機のF-16戦闘機追加派遣、NATOのバルト三国領空警備活動への戦闘機増派、ルーマニアへの海兵隊175名増派、演習目的での黒海への艦艇2隻の配備などを行った<sup>(80)</sup>。さらに、4月22日、米国防総省はイタリアに配備していた米陸軍部隊600名を、演習や訓練

のため向こう1か月程度バルト三国とポーランドに配備すると発表し、それ以降も新たな部隊をローテーション配備していく意向を示した<sup>(81)</sup>。

これら一連の措置を見る限り、今までのところ、ウクライナ危機が兵力面でリバランスの行方に大きく影響を与えているとは考えられない。ヘーゲル米国防長官は、危機の深刻化を受けた米国の軍事的措置が、アジアや他の地域の戦力を一切振り向けることなしに行われた点に言及し、アジア太平洋重視は不変であることを強調した<sup>(82)</sup>。問題は今後どのような措置が取られるかであるが、現時点でも、米国が欧州に常駐させている兵力は英独伊を中心に67,000人規模に上り<sup>(83)</sup>、米国防総省は、ローテーション展開のような形ならともかく、欧州の常駐兵力を大きく変更する見込みはないと表明している<sup>(84)</sup>。また、ロシアの脅威の増大への対処の必要性を指摘する論調でも、欧州の常駐兵力の大規模な増派を支持しない向きも多い<sup>(85)</sup>。

他方で、オバマ大統領は、今回の危機を受けて、欧州のNATO加盟国に対して国防への投資を増大させるよう促した<sup>(86)</sup>。NATO側も、4月16日、ウクライナ危機を受けた東欧の防衛力強化計画を発表、詳細は明らかにしなかったものの、バルト三国領空警備のさらなる強化や、地中海東部及びバルト海への艦船の増派、さらに東欧の地上戦力配備などを挙げ、いくつかの加盟国が既に地上戦力の提供を申し出ているこ

(78) John Harper, "A Pivot in Peril: Defense Budget Constraints Could Alter Military's Plan for the Pacific," *Stars and Stripes*, March 25, 2014.

(79) Josh Lederman, "Warning Russia, Biden Says US will Defend Allies," *Associated Press*, March 19, 2014.

(80) "Fact Sheet: U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners," *States News Service*, March 26, 2014; Jim Kuhnhehn and Julie Pace, "US to Commit More Forces to NATO Efforts," *Associated Press*, March 26, 2014; Paul Belkin et al., "NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe," *CRS Report for Congress*, R43478, April 16, 2014, pp.3-4. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R43478.pdf>>

(81) Jim Miklaszewski and Courtney Kube, "U.S. Troops Bound to Bolster Baltics," *NBC News*, April 23, 2014. <<http://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/u-s-troops-bound-bolster-baltics-n86821>>

(82) Doyle McManus, "Chuck Hagel: The Asia Pivot is still on," *Los Angeles Times*, March 30, 2014. <<http://articles.latimes.com/2014/mar/30/opinion/la-oe-mcmanus-column-hagel-asia-20140330>>

(83) Belkin et al., *op.cit.*(80)

(84) *Statement by Assistant Secretary of Defense Derek Chollet, International Security Affairs, U.S. Department of Defense, before the Senate Foreign Relations European Affairs Subcommittee*, April 10, 2014. <[http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Chollet\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Chollet_Testimony.pdf)>

とも明らかにした<sup>(87)</sup>。バルト三国領空警備は、5月から米国に代わりポーランドが主導し、英仏とデンマークも戦闘機を派遣している<sup>(88)</sup>。これらの措置は、冷戦終結後、加盟国の防衛という本来の任務から離れつつあったNATOが、原点に回帰しつつあることを意味する。共同防衛機構としてのNATO再興の動きがどこまで進むのかにもよるが、少なくともそうした動きがある中で、近い将来において米国が、兵力面でリバランスに大きな影響を与えるようなレベルの増派などの措置を取っていく可能性はやはり低いであろう。

## 2 米口関係の悪化と中東の安定

リバランスに与える影響という面では、米口関係の悪化に伴って中東やアフガニスタンでの問題への対処に必要な米口協力が成立しなくなり、結果的に米国が「足を取られる」というシナリオの方が、より現実味があるようにも思われる。危機の過程で、米口間の緊張が次第に高まる中で、幅広い分野での米口間の協力が難しくなる可能性は指摘されてきた<sup>(89)</sup>。確かに、その結果として中東が不安定化し、特に米国が軍事力の行使を意識せざるを得ないような状況が生起するならば、軍事的にはリバランスに影響が生じる可能性が出てくる。

響が生じる可能性が出てくる。

こうした米口関係悪化の煽りを受けやすい問題として挙げられることが多いのは、シリア内戦への対処での米口の協力である。シリア内戦においては、2013年9月の米口合意以降、米国はシリアのアサド政権の後ろ盾であるロシアとの間で、同国の化学兵器廃棄に向け協力してきたが、今後それが困難になる可能性がある<sup>(90)</sup>。既に、クリミアの併合を受けて、シリアから搬出した化学兵器を処理する米国の貨物船をロシアとNATOが共同警護する計画は中止された<sup>(91)</sup>。だが、最も重要な、シリア内戦自体の政治的解決努力においては、ロシアはこれまで、米国の意向とは関わりなく自国の重視するアサド政権支援を継続してきており、そもそも米口間には事実上、「協力」関係は存在しないとの見方が強い<sup>(92)</sup>。この見方にのっとれば、ウクライナ危機による米口関係の悪化があろうとなかろうと、シリア内戦の終結とそれに伴う地域の安定化努力の成否にはあまり影響がないことになる。

シリア問題と並んで、同様の文脈で論じられるのは、2013年11月に第一段階措置で合意に至ったイランの核問題である。イランの核兵器をめぐる米英仏中口独とイランの協議で、ロシアは元々イラン寄りの立場を取ってきた経緯が

(85) 例えば、Donald Thieme, "Policy Options for Ukraine Standoff," *US Naval Institute News*, March 14, 2014. <<http://news.usni.org/2014/03/14/policy-options-ukraine-standoff>>; James Jeffrey, "U.S. Should Send Troops to Quell Ukraine Crisis," *Washington Post*, April 15, 2014. <[http://www.washingtonpost.com/opinions/us-should-send-ground-troops-to-ukraine/2014/04/15/aa40b238-c408-11e3-bcec-b71ee10e9bc3\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/us-should-send-ground-troops-to-ukraine/2014/04/15/aa40b238-c408-11e3-bcec-b71ee10e9bc3_story.html)>; Sean Kay, "The Russia Crisis Proves the Case for the Asia Pivot," *War on the Rocks*, March 27, 2014. <<http://warontherocks.com/2014/03/the-russia-crisis-proves-the-case-for-the-asia-pivot/>>

(86) Scott Wilson, "Obama Presses Europe on Russia," *Washington Post*, March 27, 2014.

(87) "Rasmussen: NATO to Deploy More Forces in Eastern Europe," *Defense News*, April 16, 2014. <<http://www.defensenews.com/article/20140416/DEFREG01/304160027/Rasmussen-NATO-Deploy-More-Forces-Eastern-Europe>>; Julian Borger and Paul Lewis, "NATO: West Steps up the Pressure on Moscow," *Guardian*, April 17, 2014.

(88) "UK and NATO Allies Enhance Air-Policing Duties in Baltic States," May 5, 2014. Government of the United Kingdom website <<https://www.gov.uk/government/world-location-news/uk-and-nato-allies-enhance-air-policing-duties-in-baltic-states>>

(89) Ian Black, "Ukraine: A Local Crisis with Global Repercussions," *Guardian*, March 17, 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/mar/17/ukraine-crisis-repercussions-crimea-russia>>

(90) 「米露の溝、中東にも波風 イラン核やシリア内戦」『MSN産経ニュース』2014.3.19. <<http://sankei.jp.msn.com/world/news/140319/erp14031921440022-n2.htm>>

(91) Fredrick Dahl et al., "Kerry Hopes Crimea won't Hit Russian Cooperation on Syrian Weapons," *Reuters*, March 24, 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/03/24/us-syria-weapons-usa-idUSBREA2N0BE20140324>>

(92) James F. Jeffrey, "The Ukraine Crisis and the Middle East," *PolicyWatch*, no.2217, March 3, 2014. <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-ukraine-crisis-and-the-middle-east>>

あり、米ロ対立が波及してロシアがそうした姿勢を強めれば、参加国の足並みが乱れ、今後の交渉の進展が難しくなる<sup>(93)</sup>。核交渉に参加しているロシアの首席交渉官は、ウクライナ問題での対立が深まれば、この問題で米欧への報復措置を取る可能性に言及していた<sup>(94)</sup>。また、ロシアとイランとの間で、イラン産原油と引き換えのバーター取引の交渉が進められており、これがイランへの制裁圧力を弱めるとの懸念を呼んでいる<sup>(95)</sup>。

もっとも、ロシアにとっても核武装したイランの出現は避けたい事態である上に、今のイランを交渉による問題解決へと向かわせているのは、経済制裁を解除するための西側との関係改善意欲であり、それゆえイラン核問題に対するロシアの梃はあまり大きくないとの見方もある<sup>(96)</sup>。一方で、ロシアとしては、伝統的な友好国であるイランが最近欧米との関係改善を進めていることを快く思っておらず、核問題の解決に関する最終的な合意がなされれば、この流れは決定的になることから、それを押しとどめるための一定の攪乱行動を取ることは合理的とも言える。仮にロシアがそうした行動を取り、結果として交渉が頓挫してイランの核開発をめぐる軍事的な緊張が再び高まるならば、リバランスへの影響が出るのが考えられる。

もう一つ、シリアやイランの問題と比べると見過ごされがちではあるが、米国が神経を尖らせているのは、アフガニスタンの米軍及び

NATO軍が使用する、ロシア経由の補給路の問題である<sup>(97)</sup>。同国に駐留する米軍の補給の4割が、バルト海からロシア、カザフスタンなどを經由して北アフガニスタンに入る北部流通ネットワーク（Northern Distribution Network: NDN）を通過しており、ロシアがこの経路の自国領通過部分の使用を拒否すれば、補給面での影響が大きい。さらに、アフガニスタンに駐留する米軍及びNATO軍の戦闘部隊は、2014年末までに撤退する見込みであるが、この撤退の過程では、他の主要経路であるアフガニスタン・パキスタン国境地帯を通るルートに比べて遥かに安全性が高いNDNの重要性はさらに高まるため、これを通過できなくなれば、撤退プロセスに影響が生じることは避けられない。それゆえ、米国防総省はロシアがNDNの自国領通過を拒否する可能性を強く懸念しているという<sup>(98)</sup>。ただし、今までのところ、ロシアが実際にNDNの自国領通過を拒否するような動きを見せているわけではない。

### 3 包括的な戦略としてのリバランスと「言説」の拡大

以上の点を見てくると、今回のウクライナ危機が、直接または間接的に、米国のアジア太平洋リバランスに与える影響は、特にその軍事的な側面に限って言えば、それほど自明なものではない。欧州方面への大規模な兵力の再配置は考えにくいし、それよりは中東の不安定化に

93 『MSN 産経ニュース』 前掲注90

94 George Jahn and Vladimir Isachenkov, "Russia: Iran Nuke Talks May Suffer over Ukraine," *Associated Press*, March 19, 2014.

95 Jonathan Saul and Parisa Hafezi, "Iran, Russia Working to Seal \$20 Billion Oil-for-Goods Deal: Sources," *Reuters*, April 2, 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/04/02/us-iran-russia-oil-idUSBREA311K520140402>>

96 Larisa Epatko, "Trendlines: What does the Ukraine Crisis Mean for the Middle East?" *PBS Newshour*, March 12, 2014. <<http://www.pbs.org/newshour/updates/trendlines-ukraine/>>; Eugene Rumer et al., "What Are the Global Implications of the Ukraine Crisis?," March 27, 2014. Carnegie Endowment for International Peace website <<http://carnegieendowment.org/2014/03/27/what-are-global-implications-of-ukraine-crisis/h5z7>>

97 Ankit Panda, "How Ukraine Spillover Could Complicate the US Withdrawal from Afghanistan," *Diplomat*, March 6, 2014. <<http://thediplomat.com/2014/03/how-ukraine-spillover-could-complicate-the-us-withdrawal-from-afghanistan/>>

98 Anna Mulrine, "Punish Russia? Why Some Pentagon Officials would Prefer Restraint," *Christian Science Monitor*, March 4, 2014.

よって軍事的な緊張が高まり、兵力をそちらに割かざるを得なくなる可能性の方がまだ高いと思われるが、そうしたシナリオも、決して現時点で蓋然性が高いわけではない。

ただし、改めて指摘するまでもなく、米国のアジア太平洋へのリバランスは、軍事的な兵力の再配置だけを意味するわけではない、より包括的な戦略である。この観点からすれば、軍事的な側面で影響が表面化せずとも、欧州や中東での緊張が高まれば、米国の対外政策上の政治的な注意は否応なしにそちらに引き付けられ、結果的にアジア太平洋地域への関心が低下する、といった事態はより起こり得るものとして認識される必要がある。

さらに言えば、実際にリバランスに影響が出るか否かはともかくとして、今回のウクライナ危機により、「米国のリバランスに支障が出る」という言説が拡大していくことの影響にも留意すべきである。現実はどうなるにせよ、この種の言説が拡散されることは、それを評価する側、特に現状変更を企図する国家が抱く、米国のコミットメントの信頼性に対する評価に影響し、結果として実際に現状変更行動を誘発することも考えられる。米国のコミットメントに安全保障を依拠する我が国としては、そうした危険性を踏まえ、ウクライナ危機のリバランスへの影響について、より慎重な評価と対応を行うことが求められる。

#### IV エネルギー安全保障

ウクライナ危機の影響としては、世界のエネルギー安全保障、特に天然ガスや石油といった化石燃料の供給面との関わりについても指摘することができる。

資源輸出大国であり、ウクライナに対する大口の天然ガス供給国であるロシアは、今回の危機の中でもその地位を利用し、ウクライナに圧力を行使してきた。ロシア政府は4月3日、ウクライナに割引価格でガスを供給することと引き換えに黒海艦隊のクリミア駐留を認めていた協定を破棄することを発表、これを受けてロシア最大の国営ガス企業であるガスプロムは、1,000立方メートル当たりのガス価格を485ドルに引き上げることを表明したが、これは3月時点の価格から80%の増額となった<sup>(99)</sup>。9日には、ウクライナに供給済みの天然ガス代金の20億ドル超が未払いの状態にあり、こうした状態が続くのであれば代金の前払い制に切り替えることを示唆し<sup>(100)</sup>、さらに24日、これに加えて2013-14年のガス供給代金として、114億ドルの支払いを要求した<sup>(101)</sup>。5月12日には、ドミトリー・メドベージェフ (Dmitry Medvedev) 首相が、ロシアの国営ガス企業ガスプロムに対して、6月からウクライナにガス料金の前払いを迫るよう命じている<sup>(102)</sup>。

ロシアがエネルギー供給を梃に圧力を加えることができるのは、対ウクライナのみではない<sup>(103)</sup>。2012年時点で、ロシアは欧州全体のガ

<sup>(99)</sup> “Russia Cancels Black Sea Fleet Gas Discount for Ukraine,” *RIA Novosti*, April 3, 2014.

<sup>(100)</sup> “Putin Warns Europe of Gas Shortages over Ukraine Debts,” *BBC News Europe*, April 10, 2014. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-26975204>> 一方で、ロシアのこうした対応を、完全に今回の危機に関連した圧力をかけるためのものととらえるのは必ずしも正しくないとの指摘もある。Neil Buckley, “Gazprom Cannot Afford another Supply Shut-off to Ukraine,” *Financial Times*, April 23, 2014. <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/30d6c5be-cac4-11e3-9c6a-00144feabdc0.html#axzz2zng2s9La>>

<sup>(101)</sup> Alessandra Prentice et al., “Russia’s Gazprom Says Ukraine Owes Extra \$11 Bln for Gas,” *Reuters*, April 24, 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/04/24/ukraine-crisis-gas-debt-idUSL6N0NG24H20140424>>

<sup>(102)</sup> 「露首相、ウクライナに料金前払い迫るようガスプロムに命令」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2014.5.13. <<http://jp.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303352004579558550828938302>>

ス需要の24%を供給しており、国別ではバルト三国やフィンランドが全量をロシアに依存し、主要国ではドイツが37%をロシアから輸入するなど、天然ガス面で欧州に対する主たる供給者の地位を占める<sup>(104)</sup>。先述の通り、欧州諸国の中にはロシアとの経済的な面での結びつきゆえに、強い制裁に及び腰な向きがあり、そうした懸念を意識してか、4月10日にはプーチン大統領が欧州諸国宛てに書簡を出し、ウクライナの未払いが原因で、同国を経由する欧州へのガス供給は困難になってきているとの見解を示した<sup>(105)</sup>。

エネルギー面でロシア依存が強い欧州諸国は、これまでも供給源の多様化に向けた努力を進めてきたが、ウクライナ危機でのロシアの動きを受けて、これをさらに加速させた。3月のEU加盟国首脳会合では、EUの行政機関である欧州委員会に対し、6月までにロシアへのエネルギー面での依存を低減する行動計画を策定するよう求めた<sup>(106)</sup>。また、EU首脳は3月のオバマ大統領との会談で、米国産シェールガスの欧州への輸出手続きを簡素化するよう要請

し<sup>(107)</sup>、米政府側も、液化天然ガス輸出に向けた準備の加速に加え、原油輸出の禁止撤回、当座の措置としての戦略石油備蓄 (Strategic Petroleum Reserve) の放出などで応じた<sup>(108)</sup>。

米国によるシェールガスの輸出は、こうしたエネルギー面での欧州の対口依存を変えうものとして期待が強い。米国からのシェールガス輸出が始まるのは、早くとも2015年末か2016年初頭になると見られており、今回の危機に直接影響を与えるには間に合わないものの<sup>(109)</sup>、確かに中長期的には欧州間のエネルギー面での関係に変化をもたらさう。

しかし、ここで重要なのは、米国のシェールガス輸出が始まったとしても、その輸出先が政府の思惑通り欧州に向かうかは定かではない点である。実際に輸出先を決めるのは、市場原理とその下にある民間企業であるが、そうしたガス輸出の性質ゆえに、米国産のガスは欧州方面と比べて相対的に価格の高いアジアに振り向けられる可能性が指摘されており、その場合、我が国を含むアジア諸国は供給の増大によるガス価格の低下の恩恵を享受することになる<sup>(110)</sup>。

(103) ただし、圧力ならともかく、いざ実際に欧州へのガス供給を止めるという選択肢は、ロシアにとってそうたやすく用いられるものではない。資源輸出大国であるロシアは、連邦予算の半分超がエネルギー輸出に依存しており、そのうちガス輸出の9割超と、石油輸出の8割超が欧州向けである。Frank A. Verrastro and Charles K. Ebinger, "The Geopolitical Realities of the Ukraine Crises, the Limits of U.S. Energy Assistance, and the Need to Tone down the Rhetoric," March 21, 2014. Center for Strategic and International Studies website <<http://csis.org/publication/geopolitical-realities-ukraine-crises-limits-us-energy-assistance-and-need-tone-down-rhe>> この状態で欧州への輸出を停止することはロシアにとっても経済的に大打撃であることに加え、仮にそうした措置に踏み切れば、供給者としてのロシアの信頼は世界中で失われ、資源輸出国としての今後は危うくなる。"European Energy Security: Conscious Uncoupling," *Economist*, April 5, 2014. <<http://www.economist.com/news/briefing/21600111-reducing-europes-dependence-russian-gas-possible-but-it-will-take-time-money-and-sustained>>; Natalia Zinets, "Ukraine Looks to Europe for Gas as Russia Ups Pressures," *Reuters*, April 11, 2014. <<http://www.reuters.com/article/2014/04/11/us-ukraine-crisis-gas-idUSBREA3A0NF20140411>>

(104) *Economist*, *ibid.*

(105) *BBC News Europe*, *op.cit.* (100)

(106) Ewa Krukowska, "EU Readies Natural-Gas Plan to Cut Reliance on Russia," *Bloomberg*, March 21, 2014. <<http://www.bloomberg.com/news/2014-03-20/eu-readies-natural-gas-plan-to-cut-reliance-on-russia-in-months.html>>

(107) Ian Traynor, "European Leaders Ask Obama to Allow Increased Exports of US Shale Gas," *Guardian*, March 26, 2014. <<http://www.theguardian.com/world/2014/mar/26/europe-asks-obama-increased-exports-shale-gas>>

(108) Owen Matthews and Bill Powell, "As in the Cold War, Russia is Vulnerable on Energy," *Newsweek*, vol.162, no.15, April 18, 2014.

(109) Verrastro and Ebinger, *op.cit.* (103)

(110) Jeremy Au Yong, "US Gas Not Panacea for Crimean Crisis; US Export Infrastructure Not Ready; Asia Likely to Benefit More," *Straits Times*, March 17, 2014.

他方、ロシアもまた、東アジアへのガス供給の拡大を模索しており<sup>(111)</sup>、欧州による対口依存低下の動きを見越してロシアがアジアに売り先を変更するとの見方がなされている<sup>(112)</sup>。こうした動きが加速した場合にも、中長期的にはアジアにおけるガス価格の下落へと繋がるであろう。このほか、欧州主要国でもシェールガス開発が本格化する可能性に注目する意見もある<sup>(113)</sup>。

### むすびに代えて—我が国の対口政策をめぐって—

見方にもよるが、米ロ両国とウクライナ、欧州諸国など、いわゆる「当事者」に分類できる国を除けば、我が国ほど、今回のウクライナ危機の余波を大きく受ける位置にある国はないかも知れない。ここまで論じてきたように、ウクライナ危機が今後の国際政治に与える影響には、我が国にとっても影響が生じると思われる点が多く挙げられる。

だが、「余波が大きい」理由はそれだけではない。周知の通り、安倍晋三首相は2012年12月の政権発足以降、対口関係を重視する姿勢を強く打ち出しており、プーチン大統領とは、既に5回にわたって会談を行うなど、信頼関係の構築を図ってきた。この対口関係重視の意図としては、北方領土問題の解決や、エネルギー面をはじめとした経済協力、さらに潜在的には中国への牽制などが挙げられている<sup>(114)</sup>。

ウクライナ危機の発生は、そうした姿勢を取る我が国にとって、極めて難しい課題を突き付けることとなった。一方では、我が国自身が武力による現状変更を許容しない国際秩序を維持する必要性を強く認識していることや、また米国のコミットメントの信頼性への不安やリバランスの行方に関する疑念に何らかの手当てをするためにも、米国などと緊密な関係を保つ必要があることから、ロシアへの対応において、欧米諸国と歩調を合わせて厳しい姿勢を取ることが重要になる。他方で、その厳しい対応が、結果としてこれまでに築き上げてきた対口関係を悪化させてしまうことへの懸念も残る。他の近隣諸国との外交関係が決して順調とは言えない中で、ロシアとの関係を損ねることへの不安は当然であろう。

結果的に、ウクライナ危機を受けたこれまでの我が国のロシアに対する対応は、おおむね欧米と足並みを揃えつつも、抑制的なものとなっている。危機の発生当初、菅義偉内閣官房長官は全当事者に最大限の自制を求める姿勢を取った<sup>(115)</sup>。その後、ロシアによるクリミア併合の動きが加速すると、住民投票の実施について、日本政府はこれをウクライナ憲法違反であるとしてその効力を認めないことを明確にし<sup>(116)</sup>、3月24日のG7緊急会合では、他のG7諸国と足並みを揃え、安倍首相はロシアのクリミア編入を国際法違反と非難する姿勢に転じた<sup>(117)</sup>。しかし、制裁措置は依然、欧米諸国と比べても軽

(111) 「ウクライナ危機はアジアのガス輸入国に好機 ロシアから輸入増も」『ウォール・ストリート・ジャーナル』2014.3.27. <<http://jp.wsj.com/article/SB10001424052702304233804579464122535300570.html>>

(112) 「識者に聞く—英ウッドマッケンジー、ガス市場調査責任者ノエル・トムネイ氏、LNG、アジアにシフト（ウクライナ危機）」『日本経済新聞』2014.4.21.

(113) 「ロシア巡るエネルギー地政学」『日本経済新聞』2014.4.19; Securing America's Future Energy, "Russia-Ukraine Crisis and Its Implications for Global Energy Markets," *Intelligent Report*, vol.6, issue.1, April 17, 2014, p.7. <[http://www.secureenergy.org/sites/default/files/SAFE\\_Ukraine\\_Crisis\\_FINAL.pdf](http://www.secureenergy.org/sites/default/files/SAFE_Ukraine_Crisis_FINAL.pdf)>

(114) 「クローズアップ2013：日露首脳会談（その1） 4島返還、見えぬ道筋 露大統領頼みの日本」『毎日新聞』2013.4.30.

(115) 「ウクライナ情勢—官房長官、「深刻な憂慮」。」『日本経済新聞』2014.3.4, 夕刊.

(116) 「住民投票「承認せず」 ロシアに自制促す 政府」『時事通信』2014.3.17. <<http://www.jiji.com/jc/zc?k=201403/2014031700246&g=pol>>

(117) 「首相、クリミア編入非難 オランダ首相と会談 「国際法違反」」『読売新聞』2014.3.24, 夕刊.

微なものである。政府はクリミアでの住民投票を受けて、ロシアとの間で行っていたビザの緩和に関する協議を中止するとともに、新投資協定、宇宙協定、危険な軍事活動の防止に関する協定の3つについて、締結交渉の開始凍結を発表したほか、4月17日、同月末に予定されていた岸田文雄外相の訪ロ延期を決めた<sup>(118)</sup>。4月29日には、追加制裁としてロシア政府関係者23人を対象としたビザ発給停止措置を発表したが<sup>(119)</sup>、この種の制裁は欧米諸国が3月の時点で行っていたものである。

我が国の姿勢に対して、ロシア側はこれまで、一定の配慮を示してもきた。3月19日開催の日ロ投資フォーラムは、両国の閣僚の出席こそなかったが予定どおり行われ、このために来日したロシア経済発展省次官は、欧米への対抗制裁を表明する一方、日本の制裁措置には撤回を望むとしながらも、同国が主導的な形で日本企業に対し制裁措置を科す可能性を否定していた<sup>(120)</sup>。4月29日の追加制裁発表を受けて、ロシア外務省は「失望」を表明し、日本に対しても対抗措置を検討する方針を明らかにしたが、一方で日本の制裁は「外圧」によるものであると述べるなど、強い非難は抑制しているように見える<sup>(121)</sup>。

こうした中で、ロシアとの間での北方領土交渉の今後の見通しについては、国内の有識者の間でも見解が分かれている<sup>(122)</sup>。一方では、今回のロシアのクリミア併合は、領土や主権の間

題におけるプーチン政権の厳格な姿勢を反映したものであり、これを踏まれば交渉が動く見込みは薄いことや、武力による違法な国境変更を認めないとする立場からすれば、日本はむしろ積極的に対ロ制裁を強化すべきとの主張がある。他方で、プーチン政権は今回のクリミア併合を「固有の領土」であるとする表現を使って正当化しているが、これは我が国が北方領土を「固有の領土」と形容していることを承知しながらのことであるがために、北方領土交渉を進展させるシグナルであるとの見方も提示されている。クリミア危機がロシアの国内政治に与える影響の面からは、これが同国のナショナリズム高揚に繋がり、結果的に北方領土交渉での態度硬化に繋がるとの指摘がある一方<sup>(123)</sup>、むしろ逆に、プーチン大統領が「固有の領土」と呼んだクリミア半島を「取り戻した」ことによって、「固有の領土」ではない北方領土を手放しても国内の保守派から批判されにくくなったことから、ロシアは北方領土交渉でより柔軟な姿勢を取るようになると見る向きもある<sup>(124)</sup>。

いずれの立場が正しいかについて、ここで判断するのは困難であるが、今回のウクライナ危機により、我が国の対ロ政策を取り巻く複雑性の程度が飛躍的に増大したことは間違いがない。今後の事態の推移も見極めつつ、対ロ政策においては引き続き、難しいかじ取りを迫られることになると思われる。

(くりた まさひろ)

<sup>(118)</sup> 「クリミアにおける住民投票の結果を受けたロシアに対する措置について（外務大臣談話）」2014.3.18. 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4\\_000409.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page4_000409.html)>; 「岸田外相 訪露日程を延期 G7 連携を重視」『毎日新聞』2014.4.17. <<http://mainichi.jp/select/news/20140418k0000m010097000c.html>>

<sup>(119)</sup> 「日本は23人ビザ停止 日ロ関係への影響も考慮」『日本経済新聞』2014.4.30.

<sup>(120)</sup> 「ロシア経済発展省次官に聞く 米欧に同様の経済制裁」『日本経済新聞』2014.3.19.

<sup>(121)</sup> 「日本、対ロ追加制裁 23人ビザ発給停止 ウクライナ問題」『朝日新聞』2014.4.30.

<sup>(122)</sup> 「クリミア併合で北方領土交渉は？ 専門家の見方」『産経新聞』2014.4.16.

<sup>(123)</sup> 「緊急レポート 新冷戦へ クリミアの衝撃 下 日本 揺らぐ信頼」『北海道新聞』2014.3.21.

<sup>(124)</sup> 「ロシア、クリミア編入表明 緊急座談会」『毎日新聞』2014.3.21.