

基調講演



EUとロシアの対立とその北東アジアへの政治・経済的インパクト¹

日本大学国際関係学部講師(元在ウクライナ大使)
黒川祐次

私は、1996年から1999年までのほぼ3年間、在ウクライナ大使を務めた。必ずしもロシアの専門家ではなく、外務省にはフランス語で入り、モンテリオール総領事も務めた。カナダには100万人ぐらいのウクライナ系住民がいて、ウクライナへの赴任が決まって書店に行くと、ウクライナ関係の本が多く置いてあり、買い求めた。その後、日本ではウクライナのことを知られていないこともあり、ウクライナの本（『物語ウクライナの歴史—ヨーロッパ最後の大国』）を中公新書から出した。この本はしばらく忘れられていたが、今回の事件によって突然のようによみがえった。私にとっても今回の事件は意外だったし、あまりポジティブではない方向で起こったことは残念に思う。

私はロシアの専門家ではないので、ロシアのことや、北東アジアにどの程度影響しているのかについては詳しくはない。しかし、国際法的観点から見て今回のロシアの行動がどうであったかを検証することは今回の危機の原点であり、最初に話したい。次に、今いちばん影響のある制裁の意味合いについて話したい。第3に、今次ウクライナ危機が日本や北東アジアにどのような影響を与えているかについて、一般的なことだが話したい。

私が大使としてウクライナにいた96年から99年は比較的穏やかで、ロシアとの関係も波はあったがそれほど悪くなかった。ロシアとの平和友好条約ができ、それに伴ってクリミア半島のセバストーポリにある艦隊をいかに存続させるかという協定もできた。ロシアからのガスも、それなりに続いていた。私にとって一番大変だったのは経済で、98年ごろ、アジアから波及してロシアも経済危機になり、ウクライナ経済はロシアに依存しているので同様に経済危機に陥った。IMFや先進国の援助に頼るしかなく、ウクライナ政府から呼ばれては、日本政府によるしく頼むという話があった。主に話をしたのは、当時

の財務省と中央銀行だったが、中央銀行総裁だったのが、後に大統領になったユシチェンコだった。ユシチェンコは真面目な愛国者という感じで私は好感を持ったし、向こうも日本を好きだったと思う。しかし、ユシチェンコが首相になる、大統領候補になるという時、この人はいい性格で金融のことは知っているかもしれないが、政治的には正直すぎて駆け引きに向いていないのではないかと思ったことがある。オレンジ革命で彼はヒーローのように現れたが、結局、その危惧が当たって政治家としてはあまり成功しなかった。期待されただけに、その後のウクライナに暗い影を落とし、それがいまのウクライナ問題の一つの原因にもなっているように思う。

国際法の観点に移る。物事には、政治的なロジックで動くものと、経済的なロジックで動くものの二つがある。双方は密接に関連しているが、今回のウクライナ問題も基本的には政治のロジックで始まり、それが経済に移り、大変なことになったものだと思う。そこで、政治ロジックの原点である国際法の観点からみたロシアのクリミア編入という点から話したい。

クリミア自治共和国が住民投票によりロシアに編入を求め、ロシアがそれに応えて編入したことは、それだけならともかく、ロシアが軍隊を使い、その制圧の下で一連の行為を行ったことは、国連の大原則である武力行使の禁止(国連憲章第2条)に当たるものである。これは、第2次世界大戦の惨禍を経て確立した大原則、すなわち、これからの国家は国際関係のために武力行使をしてはいけないという大原則に対する明白な違反であると思う。

私はこれまで、東アジアでは領土問題、分断国家、共産主義国家などの第二次世界大戦や冷戦の残滓が残っているが、ヨーロッパではそのようなことが全くなくなったと言ってきた。従って、ヨーロッパの現状から東アジアでも同様であるべきだとの議論には簡単には乗れない、とも

¹ 北東アジア経済発展国際会議実行委員会が依頼したテーマ「戦後の国際経済秩序と北東アジア—ウクライナ問題を踏まえて」に対して、黒川氏は本演題で講演された。

言ってきた。しかし、ヨーロッパも東アジアの方向に逆戻りしたとさえ思える。

「ロシアは最初からシリアと平和的な対応をすることを主張してきた。我々はシリアを擁護しているのではなく、国際法を擁護している。我々は国連安保理を利用すべきであり、この激動し複雑な世界において法と秩序を守ることが、国際関係が混沌に陥ることを防ぐための数少ない方法である。法は法であり、好き嫌いにに関わりなく守らなくてはならない。現在の国際法の下では、武力は自衛と安保理の決定による場合のみ認められている。これ以外のものは国連憲章の下で認められておらず、侵略行為となる」と言った人がいる。全く正しい主張である。実はこれを言っているのはプーチン・ロシア大統領である。2013年9月11日にニューヨークタイムスに寄稿した文章の一部である。当時、シリア問題でオバマ大統領が空爆を考えていた時、それを牽制するためにプーチン大統領が寄稿した。ところが、プーチン大統領はこれと全く違うことをウクライナに対して行ったことになる。先進地域で、しかも大国がこのようなことをしたのは、冷戦後の世の中で極めて異例なことだと思う。

今次クリミア併合を正当化するためにロシア側が言っていることを見ていきたい。そもそもクリミアは歴史的にロシアの領土であり、それを取り戻しただけである、と言っている。しかし、1975年のヘルシンキ宣言では、互いの国境を侵さない、領土を変更しない、ということが大原則であり、ソ連・ロシアもその当事者になっている。また、ウクライナが独立するに際しての独立国家共同体(CIS)設立協定では、ロシアを含めた締約国は相互の領土保全及び既存の国境不可侵を認めかつ尊重する、ということも言っている。さらに1994年のブダペスト・メモランダム、1997年のロシア・ウクライナ友好平和条約などでも、ロシアは当事者としてウクライナの主権を尊重し、領土の一体性を尊重すると約束している。それ以前にロシア領であったことは確かだが、新しいものに塗り替えられているので、過去のことは法律上の根拠にはならない。フルシチョフの時代、1954年にソ連の内部手続きによって、それまでロシアだったものをウクライナに移管した、ということも同様に、新しい約束によって消えてしまった。たとえその移管が国内法上違法だったと言っても、あまり意味のないことだと思う。

第2に、クリミアで迫害されているロシア系住民を保護する、という理屈がある。しかし、客観的な情報から見て、ロシア系住民がクリミアで迫害されていることは無いようである。

第3に、住民投票によって民主的にクリミアからの分離とロシアへの編入を決めた、とロシア側は言っているが、いくつかの点で問題がある。一つは、クリミア自治共和国といえどもウクライナの一部であり、ウクライナの国内法に従わなくてはならない。ウクライナの憲法によると、領土の変更に対しては全ウクライナで住民投票しなくてはならないが、それをしていない。その住民投票も、国際的監視などはなく、どこまで公明で自由な選挙であったかは保証されていない。大事なことは、ロシア軍の制圧下で行われた住民投票であったことだと思う。最初、それはクリミアの自警団だと言っていたが、後になってロシアの軍隊であったとプーチン自身も言い、客観的な状況からも明らかにロシアの軍隊であった。ウクライナが同意したわけでもないのに、外国の軍隊がクリミア半島に進駐し、その下で住民投票が行われ、編入があったことは、まさに国連憲章第2条に違反するものであろう。

そのほか、ロシアの国益を守るためであるとか、ヤヌコービッチ大統領の要請があったとかという話もあったが、あまり根拠はない。

国際法上ロシアに重大な違反があったということから、G7、EUの国々の制裁が始まった。私が国際法違反の重大性を最初に強調するのは、これが今次危機の発端であると同時に、日本人はその重大性について必ずしも認識が深くないと感じているからである。日本人の感覚としては“こうあるべきだ”という規範意識より、状況を受け入れた中での第三者的あるいは状況対応的なメンタリティが強い。しかし、国際関係においては規範意識というものが大きな力を発揮する場合もある。今回もその例だと思われ、そのことが次に述べる制裁にもつながっている。

そこで、制裁の話に移る。一般的、国際的には、制裁は利かないものだという常識めいたものがある。しかし調べてみると、利いているものもある。たとえば、アパルトヘイトでの南アフリカに対する制裁、北朝鮮とバンコ・デルタ・アジアに対するアメリカの金融制裁、最近のイランに対する制裁などは、大なり小なり利いている。やる方が本気になってやるから利く。特にアメリカがその気になると利く、という状況ではないか。

今回の制裁は本来、国連憲章第2条の大原則に反することなので国連安保理が主体となってやるべきものだと思うが、ロシアが常任理事国なので国連安保理は機能しない。そこでG7が国連を代替する形で出てきて、それなりの制裁に踏み切った、ということであろう。ロシアを入れたG8のとき、2008年のグルジア戦争ではたいし

たことはできなかったが、ロシアを外したG 7は国連に代わってかなりの役割を果たした。G 7の役割を再認識したのではないかと思う。

制裁に関しては、やはりアメリカの存在が大きい。EUも、それに引きずられて制裁に加わった感じだ。アメリカにも、制裁をしたくないという人もいただろうが、それでもやった。アメリカはロシアとの経済的結びつきが少ないとか、ウクライナ系の移民が多いとか、シリアで弱腰を叩かれたオバマが今度は強気に出たとか、いろいろな話がある。忘れてならないことは、アメリカは世界の警察官という一種の使命感のようなものをまだ持っていて、これではいけない、と踏み切った部分があると思う。日本人のメンタリティと関連づけて国際的な物事の動きを大國間ポリティクスと経済だけから考えると、正義や法を守ることはたいしたことではないように思われるが、特定の国では非常に重要なことであり、それがアメリカであればかなり大きなインパクトを世界に与えることになるであろう。

この制裁は、予想以上に利いていると思う。最初はロシアも読み違えたし、世界の人も読み違えたのではないか。アメリカの力、アメリカの意識をやや軽視したところがあったのではないか。利いていることの中に、最近の油価の低下があり、ロシアやイスラム国、イランを苦しめようというアメリカとサウジアラビアの共謀だという説もご承知のことと思う。

制裁が本当に利いてしまったことに驚き、ロシアを余り孤立させるべきではない、という話もある。確かに、ロシアのような大國に制裁を科すのは大きなリスクがあり、やる方も怖いということもあろう。ただ、制裁を何のためにやるのかという原点を考えると、やはり制裁は利かなければならない、ロシアには困ってもらわなければならない、いったんは孤立感を味わってもらわなければならない、ということではないか。罪には罰ということがあり、もしここで何もなかったら再犯が起ころし、他の国が同じようなことをやりかねない。皆さんの期待には添わない話かもしれないが、それなりに利いてもらわないといけないうらと思う。

ロシアは制裁をどう考えているだろうか。ロシアは逆境に強い国だと聞いているし、プーチンも誇りの高い人間である。外貨準備もまだ多い。根競べをしたら負けなぞ、ということで、制裁によってロシアの気持ちが本当に変わるかどうかは、私もよく分からない。ただ、長期的なことを考えると、続けるべきかと思う。

今の国際社会では、集団安全保障と自衛以外では基本的に武力を使ってはいけない。対抗措置なりpunishmentと

しては、非軍事的措置しかありえない。非軍事的措置として有効なものとは何かというと、やはり制裁しかない。こう考えると、制裁は世界の秩序のための非常に重要なものであり、これがうまく利けば、将来の抑止力になる。昔であれば武器を使った話が、今は経済なり他の面での制裁によってある程度対抗できることになる。制裁というものを我々は軽んじてきたが、もっと真剣に考えていいアイテムではないか。

第3に、ウクライナ問題の北東アジアへの影響について話したい。ウクライナ問題が直接、東アジアや北東アジアに大きな影響を与えることはないにせよ、間接的にはいろいろところで影響が現れてくるであろう。

ロシアは、欧米がだめなら中国がある、と中国に接近している。少なくとも接近している素振りを見せているし、あるいは接近を余儀なくされている。この場合、中国の交渉力が強まるので、ロシアにとっても全面的にそれに依存するわけにもいかないと思う。ロシアを余りにも追いつめると、ロシアを中国に追いやって中国が強くなる、あるいは中ロの連携が強くなり、日本や東アジアの国々が困るという話がある。それも一理あるが、それがどの程度の話なのかは、よく分からない。長期的に見るとロシアは次第に中国に接近していかざるを得ない状況なので、これまでの趨勢がやや強まる程度のこと、決定的なことにはならないのではないかと感じている。中国ファクターを考える余り制裁を緩くするということは、本末転倒ではないだろうか。

中国の態度は非常にambivalentなもので、中国にとってのプラス面として、アメリカ主導の世界秩序に対して反抗する仲間ができたということでは嬉しいことであろう。中国が何も代償を出さないのに、ロシアがすり寄ってくるのも嬉しいことだと思う。他方、マイナス面では、民族自立のような話が強まり、チベットやウイグルその他に影響するようなことでは困る。結局、黙っていた方がいいということであろう。現に、2014年3月に国連安保理で、ウクライナの住民投票を無効にする決議案が出され、ロシア以外の理事国が賛成した時にも中国は棄権に回った。中国としては、制裁がどのくらい利くものを第三者の目だけではなく、もし自分がそういうことを受けたらどうなのか、ということを考えながら注視している状況であろう。

せつかくタイトルにEUという話をいただきながらほとんどEUの話ができなかったが、EUは頭ではよく分かっている。しかし、ロシアとの経済的相互関係が深く、なかな

か理屈通りにはいかないところをアメリカに突かれ、付き合わざるを得ないというのが基本的な発想ではないか。考えてみると、EUこそ、アメリカが理念としているものを最初に作った。ウクライナを同じヨーロッパの一員として認めているのであろうから、ウクライナが辛い目に遭っている時に、私個人としてはもう少し何かしてあげてもいいのではないかという気がするが、国家の集まりであるEUは、統一した一つの意思がなかなかまとまらない。結局、それぞれの国の首脳は自国の利害を考え、若干腰砕けになってきている。それでもそれなりにアメリカに歩調を合わせている、ということであろう。

最後に日本は、ウクライナ関連の問題から、次の点を教訓としたと言うか、再認識する機会となった。第1に、大国との関係である。大国というのは勝手なものである。ロシアにも、中国にも、同盟国とはいえアメリカにも、日本はずいぶん苦労してきた。世界には大国と非大国という二つの階級があり、世界は大国が牛耳っている。大国は非大国を軽視し、近隣の非大国にかなりの介入をし、何かあった時には宣伝力の強い大国の論理が世界を駆け巡る。日本は両者の中間ぐらいだろうか。軍事・安全保障的には非大国だと思うので、大国がどういう行動をするか学習し、覚悟しておかなければならないということであろう。

第2に、相手が常任理事国の時には国連は役に立たない。尖閣の問題を抱える日本は国連の限界をよく認識しておくべきである。

第3に、G7の再認識があり、このことはすでに申し上げた。特に、安保理の常任理事国ではない日本にとっての大国クラブはG7であり、大事にしていかなければならない。G7は欧米の国々がほとんどであり、東アジアの問題にはだいたいにおいて冷淡なので、日本は東アジアの問題

を、東シナ海や南シナ海の問題を含め、よく説明しておくことが大事かと思う。

第4に、アメリカの力はまだまだある。アメリカが本気になれば、それなりの力がある。ウクライナ問題でも、いろいろなところでアメリカの力を読み違えたのではないかと思う。

第5に、日ロ関係には非常に微妙な舵取りが要求されるであろう。その場合でも基本というものがあり、武力による領土の取得は認められないという原則をしっかりと立て、その下で北方領土問題、エネルギー問題や他の経済問題といかにバランスを取っていくかを考えていくことかと思う。

ロシアとウクライナの関係を見ると、ロシアは天然ガスを政治的・外交的な武器として使い、時には全面的に止めるということもやっている。ロシアにもそれなりの理屈があるのかもしれないが、いざとなればエネルギーというのは止めやすいものだとことを考えると、日本が一方でエネルギーの多角化を進めるのは結構だが、あまり依存度を高めるとエネルギーの安全保障という面でも脆弱になる可能性がある。

最後に、ウクライナを見る目ということについて話したい。私はウクライナにいたので、自然にウクライナの目線になっているかもしれないが、日本での議論を見ると、被害者であるウクライナの視点にたった議論が比較的少ない。非大国でかつ中国という大国の隣にあって尖閣問題をかかえる日本の立場は、ロシアよりウクライナに似ている。大国の隣に位置する非大国であるウクライナがいかに自分の安全保障を確保していくかは、場合によって日本の参考になることがあるかもしれない。