
ウクライナ危機とEU

ミンスクII合意をめぐるEUと加盟諸国の外交

東野 篤子
Higashino Atsuko

はじめに

ウクライナにおける混乱は、2014年2月の政変、同3月のロシアによるクリミアの一方的併合、東ウクライナにおける親ロシア派勢力と政府側との戦闘の激化、マレーシア航空機MH17撃墜事件など数々の惨事をもたらし、数々の挑戦を国際社会に突き付けてきた。とりわけウクライナ東部の戦闘による死者は2015年3月上旬の段階で6000人を超え、現在もまったく楽観視できない状況である。

グローバルな規範パワーを自任してきた欧州連合（EU）は⁽¹⁾、この一連のウクライナ問題に対して重大な懸念を抱いてきた。とりわけEUは常々、ウクライナを中心としたEUの近隣諸国の平和と安定の確保を対外政策の最重要課題として挙げており、これら諸国を対象とした諸政策の策定にはきわめて多くの労力を費やしてきた。そのウクライナで、第2次世界大戦後のヨーロッパにおける最悪の惨事が発生したことは、EUの対外政策の有効性、信憑性を揺るがせている。

このため本稿では、EUの対外政策についての検討の一環として、今回のウクライナ危機に対するEU（およびEU加盟諸国）の対応について考察することとしたい。まずは、EUの対ウクライナ政策を、危機勃発以前の時期も含めて概観したうえで、2014年後半から2015年2月の停戦合意（ミンスクII合意）に至るまでの停戦交渉が、主にドイツのリーダーシップの下でどのように展開されてきたのかについて論じつつ、今後の課題を明らかにしたい。EUの対ウクライナ政策の歴史的な経緯や、危機勃発から2013年9月の停戦合意（ミンスクI合意）成立までのEUの対応に関してはすでに多くの研究の蓄積があり⁽²⁾、また筆者も他稿ですでに論じているため⁽³⁾、本稿ではウクライナに対するEUの諸政策の概要と、ミンスクIIに至る経緯とEUの対応に焦点を当てて論じることとしたい。

1 EUの対ウクライナ政策の概要

(1) 欧州委員会主導の対旧ソ連諸国政策——欧州近隣諸国政策（ENP）と東方パートナーシップ（EaP）

EUの対外政策はさまざまなEU機関が重層的に実施しているが、ウクライナに対するEUレベルでの取り組みは、欧州委員会が主導する地域ごとの政策枠組みと、欧州対外行動庁（EEAS）が主導する共通外交・安全保障政策（CFSP）の活動とに分けられる。

欧州委員会主導で実施する対外政策は、対象地域ごとに政策枠組みを有していることが特

徴である。本稿が対象とするウクライナを含むEUの近隣諸国に対しては、欧州近隣諸国政策・拡大交渉総局（DG NEAR）が政策の策定・実施を担っている。同地域に対しては2004年以降、EU非加盟の旧ソ連諸国および地中海沿岸の16の国・地域を対象とした欧州近隣諸国政策（ENP）が実施されてきた。この政策は、同じく2004年に実現したEUの東方拡大により、EUの境界線が旧ソ連諸国と接するようになったという状況を受け、その必要性が高まった結果策定された。このこともあり、EUは同政策を「EUの外交政策のカギとなる部分を占める」ものとしてきわめて重視してきたが⁽⁴⁾、旧ソ連諸国と地中海諸国という、解決すべき課題もEUとの関係の経緯もまったく異なる2つの地域に対する政策が同一の政策枠組みによって運用されることの問題も指摘されてきた。さらに、2008年夏に勃発したロシア・グルジア紛争は、ENP対象国がロシアとの戦争を行なったという衝撃的な出来事であり、特に旧ソ連諸国に対するEUの政策を再考させるうえで大きな契機となった⁽⁵⁾。このため、従来のENPに加えて、旧ソ連諸国に特化した東方パートナーシップ（EaP）も2009年以降に導入され、ENPの枠内でEaPが実施されるという形態をとるようになった⁽⁶⁾。

EaPの政策の柱として最も多くの注目を集めてきたのは、ウクライナをはじめとしたEaP対象諸国（通称「パートナー諸国」）との間で交渉・締結される「深く包括的な自由貿易協定（DCFTA: Deep and Comprehensive Free Trade Agreement）」を含む連合協定（AA: Association Agreement）である（最近では、EaP対象諸国に対して実施される両協定をまとめてAAs/DCFTAsと称することが多い）。同協定が今回の危機の文脈で注目された背景としては、ロシアが同協定締結への動きに対して警戒を強めた結果、ロシアによるウクライナへの一連の介入をもたらしたとの見方や⁽⁷⁾、2013年11月に当時のヤヌコヴィッチ＝ウクライナ大統領が同協定の署名プロセスを一時凍結したことが、同国内の反政府運動（マイダン革命）を激化させたとの見方が根強いことなどがあった。実際には、同国の政治危機を引き起こした主たる原因は、長期にわたる経済低迷や改革の停滞、汚職や腐敗、ヤヌコヴィッチ政権の失政等に対する不満などであり、AA署名延期やEU・ウクライナ関係構築をめぐる国内対立が、政変を直接もたらしたわけではない。しかしそうではあっても、ヤヌコヴィッチ失脚後のウクライナ政府とEUの双方は、AA/DCFTA締結を両者にとっての最大の課題であると位置づけてきたことも事実である⁽⁸⁾。ただし後述するように、EUはミンスクI合意が成立した直後の9月12日に、同協定に対するロシアの懸念に配慮するかたちで、DCFTAの実施開始時期を当初予定されていた2014年末から2015年末へと延期している⁽⁹⁾。このことは、少なくともEUにとっての同協定が、EU・ウクライナ関係の強化という当初の目的以上に、ウクライナ危機の鎮静化に向けた対ロシア交渉における一手段としてみなされつつあることを示すものとも言える。

(2) ウクライナ危機と共通外交・安全保障政策（CFSP）

これに対し、CFSPの枠組みで実施する措置は、その多くがウクライナ危機への対応として策定されたものであり、主にロシアに対するものとウクライナに対するものとに分類可能である。まずロシアに対しては、同国による一方的なクリミア併合を受け、最初の制裁が2014年3月に導入された。その後、東ウクライナにおける戦闘激化などの情勢を受け、制裁は順次対象を拡張し、2015年3月現在で151人および37社に対して制裁が科されている。この制

裁は、以下で詳述するとおり、2度にわたるミンスク停戦合意に緊密にリンクするかたちで実施されてきた⁽¹⁰⁾。一方、ウクライナに対しては、CFSPの一手段である共通安全保障・防衛政策（CSDP）の下、「ウクライナの文民安全保障分野改革のための諮問ミッション（EUAM Ukraine）」の創設が2014年7月に決定され、同12月1日から2年間の期限で本格始動している。ただし同ミッションはEUのCFSPが近年発展させてきたいわゆる文民的安全保障政策の一環として実施されるものであり⁽¹¹⁾、主に警察部門や法の支配等の側面の改革を支援するものであるため、現在もきわめて不安定な状況下にある東ウクライナ情勢に直接的に働き掛けるものではない。

（3）EU主要国による停戦調停——「ジュネーブ方式」から「ノルマンディー方式」へ

さらに、上述のENP/EaPおよびCFSPの枠組みに加え、第3の枠組みとも言うべき関与方法として、EU加盟国であるドイツとフランスによる停戦仲介努力が存在する。このことは、ことウクライナにおける一連の流血事態を終結させるための直接的な努力という観点からすれば、EUそのものの役割は限定的であったことを示している。

とはいえ、EUによる仲介努力がまったくなかったわけではない。2014年2月にウクライナ国内において、ヤヌコヴィッチ大統領と反対勢力との間の対立が顕在化した際には、EUは同月22日にドイツ、フランス、ポーランドの外相を派遣し、政治危機からの脱却のための仲介を行なった。また2014年4月17日には、ロシア、ウクライナ、米国の外相とEUの外交・安全保障上級代表が7時間にわたって交渉した結果、ジュネーブ共同宣言において危機収束への道筋を示した。このように、米国とEUが仲介する交渉はのちに「ジュネーブ方式」と称された。

しかし、これらの仲介はことごとく不調に終わってきた。2014年2月の仲介は同国の国内対立を緩和するに至らず、ヤヌコヴィッチ大統領の国内逃亡という結果を招いたし、ジュネーブ合意もきわめて短期間のうちに形骸化した。既述のとおり、ロシアがウクライナとEUとの関係構築に懸念を抱いたことが今回の危機の遠因だとすれば、（少なくともロシアにとっては）EUも危機の当事者（の一部）であり、その意味ではEUが和平に向けて直接的な役割を果たしうる余地は少なかったとも言える。

ドイツとフランスによる仲介努力が顕在化するようになってきたのは、ジュネーブ合意の形骸化が明らかになりつつあった2014年初夏以降のことであった。とりわけ、フランスでノルマンディー上陸作戦70周年記念式典が同年6月6日に実施された際、ロシアのプーチン大統領、ウクライナのポロシェンコ大統領、ドイツのメルケル首相、フランスのオランド大統領の四者が顔をそろえ、ウクライナ情勢をめぐる協議が実現したことにより、独仏両国がロシアとウクライナの交渉を仲介するというスタイルが脚光を浴びた⁽¹²⁾。その後もこの4カ国による協議はしばしば行なわれ、次第に「ノルマンディー方式」と称されるようになる協議枠組みが定着していく。とはいえ、2014年9月のミンスクI合意形成に向けての交渉においては、欧州安保協力機構（OSCE）がウクライナ政府、親ロシア派武装勢力、ロシア政府の三者間の交渉を仲介する方式をとったのであり、ドイツとフランスの直接的な影響は限定的であった。メルケルとオランドによるシャトル外交がきわめて重要な役割を果たしていくのは、

むしろ後述するように、2015年2月のミンスクII合意に至るプロセスであった。

(4) 停戦合意とEU経済制裁のリンク

このため、停戦プロセスへのEUの関与は、ロシアが停戦合意を遵守するよう、すでに述べたような対外政策上のさまざまなツールを用いて圧力をかけながら、OSCE等ほかの国際機関や有力な加盟国による仲介を側面支援することを最大の特徴としてきた。そして、過去2回にわたるミンスクでの停戦合意をめぐるEUの対応には、一定のパターンが存在していた。具体的には、当事者間の交渉開始を目前に控えた時期に経済制裁強化の理事会決定を行なったうえで（ミンスクI合意の際にはその直前の2014年8月30日の理事会で、ミンスクII合意の際にも直前の2015年2月9日の理事会で、それぞれ制裁の強化を決定）、停戦交渉の行方を見極めるため、制裁発動時期は1週間程度後に設定している（ミンスクIの際には2014年9月12日、ミンスクIIの際には2015年2月16日）。その後、停戦合意が成立したのを見届けたうえで、あらかじめ合意していた経済制裁を実行に移している。すなわち2つの停戦合意をめぐるのは、「EUにおける経済制裁強化と発動延期の決定」、「ミンスクにおける当事者間の合意成立」、「制裁の発動」という、きわめて似通った流れが形成されてきたのである。

EUがこういった流れをどの程度意識的に形成してきたのかについては、検証の余地がある。本稿でも以下で明らかにするとおり、ウクライナ危機がなかなか収束しない以上、経済制裁の継続とさらなる強化が必要であるとする見解は常にEU内部に存在してきたし、ミンスクにおける2回の停戦合意はともに東部ウクライナ情勢の劇的な悪化を受けて打ち出されたものである。そうであるとすれば、EU内部の経済制裁強化をめぐる議論と、（必ずしもEUが直接的に関与しないかたちで展開される）停戦交渉へのモメンタムは元来時期的に合致しやすく、その結果、上記のような流れが生じたという見方も可能であろう。

EUが2度にわたるミンスク停戦合意に自らの経済制裁を被せる形態をとってきたことには重要な含意がある。まず、停戦交渉開始以前に制裁の決定を行なうのは、交渉に建設的に参加するよう、ロシアに圧力をかける意味があった。同時に、EU内部には、経済制裁の実施に必ずしも積極的ではない加盟国も常に一定数存在してきた。制裁を決定しつつ、その実施を必ず1週間程度後の段階に設定してきたのは、仮にロシアが停戦合意を順守し、状況の鎮静化に貢献するのであれば、「対ロシア制裁の全体または一部を修正・停止・撤回する可能性がある」（ファンロンパイ元欧州理事会常任議長⁽¹³⁾）とのメッセージを、ロシアのみならず経済制裁に消極的な加盟諸国に送るという意味合いが強かった。そしてミンスクI、IIともに、停戦合意後のロシアの態度には大きな変化がみられなかったため、結局制裁は実施されている。そして仮にミンスク合意に対する大きな違反がある場合には、さらに制裁を追加することを明らかにしてきた⁽¹⁴⁾。いずれにしろ、「ミンスク合意の完全実施と制裁は緊密につながっている」ということが⁽¹⁵⁾、EUの基本的立場である。

さらにEUはロシアに対し、経済制裁のような「ムチ」だけでなく、「アメ」も提示してきた。EUはミンスクI合意時、強化した経済制裁を9月12日に発動した一方、同時にロシアが強い懸念を示してきたEU・ウクライナ間のDCFTAの実施を当初の予定より1年延期するという決定を行ない、同協定に対するロシアの警戒感に対する配慮を行なった。こうした措置

はEU・ウクライナ関係の構築におけるロシアの過度の介入を事実上容認するものであるとする批判も存在する一方⁽¹⁶⁾、仮にそれが少しでもロシアの対ウクライナ姿勢の軟化につながるのであれば、それなりの意義はあるとする空気がEU内部に根強く存在してきたとも言われる⁽¹⁷⁾。ただし、DCFTA発効延期が決定された後も、結果的にはロシアの強硬な態度には大きな変化はみられず、その後のウクライナ情勢の改善にもつながっていないことから、こうした硬軟取り混ぜたEUのアプローチは当初期待された効果を十分に上げてきたとは言い難い。

ドイツのメルケル首相がフランスのオランド大統領の協力の下、停戦実現に向け、過酷なスケジュールの下で交渉を開始したのは、このような経緯を受けてのことであった。ドイツの『シュピーゲル』誌はミンスクⅡ合意成立後に詳細な検証記事を掲載し、メルケルを停戦交渉の主導に向けて突き動かしたのは、第1にデバリツェボを中心とした東部ウクライナ情勢の急激な悪化、第2に米国における対ウクライナ武器供与の議論の盛り上がりであったと結論付けている⁽¹⁸⁾。以下では、メルケルが主導した停戦交渉プロセスを、EU内部での経済制裁をめぐる議論の推移と絡めながら振り返っていくこととしたい。

2 ミンスクⅡ合意に向けて

(1) メルケルのイニシャティブ形成とEUの対ロシア経済制裁強化

2014年9月5日にミンスクⅠ合意が妥結した時点では、EU内部には同合意が（部分的にしろ）履行されるのではないかとの一縷の期待が存在していた。しかし、同11月に入り、東部ウクライナにおける状況がさらに悪化し始めると、「状況は、2—3ヵ月前の暴力的な衝突と日常的な殺戮に戻りつつある」（シュタインマイヤー＝ドイツ外相）という認識と、ロシアに対する警戒感がEU加盟国の一部で強まるようになった⁽¹⁹⁾。とりわけ、11月15—16日にオーストラリアのブリスベンで開催された20カ国・地域首脳会議（G20サミット）では、メルケルの対ロシア姿勢の硬化に国際的な注目が集まった。この場でメルケルはロシアのプーチン大統領と4時間にわたって会談し、ロシアがウクライナから撤退しなければ、EUはロシアに対して新たな制裁を科すと迫ったが、成果を引き出すことができなかった。他のG20参加諸国からも強い非難を浴びたプーチンが、サミット閉幕式を待たずに帰国するなか、メルケルは記者会見で「プーチン氏は国際法を踏みにじっている」と、これまでにはない厳しい口調でプーチンを非難したと報じられた⁽²⁰⁾。

しかしEU全体としては、ミンスクⅠ合意が形骸化するなかで、ロシアに対するアプローチをどのように形成していくべきかに関し、大きな見解の隔たりが存在していた。2015年1月15日には、欧州議会が「ウクライナ情勢に関する決議」を採択し、ロシアを厳しく非難したうえで、制裁のいっそうの強化を呼び掛けていた。この一方で、モゲリーニEU外務・安全保障政策上級代表が主導して年末に作成し、1月19日のEU外務理事会で検討された「ロシアとの関係に関する諸問題についての文書」は⁽²¹⁾、ロシアとの関係を「通常（business as usual）」に引き戻すことを提案していると受け取られるような印象を与えるものであるとして、少なからぬ波紋を呼び起こしていた⁽²²⁾。とりわけここで懸念されたのは、ウクライナ問題に軍事的

解決はありえないとの立場を堅持しつつ、ロシアへの外交的圧力を強化する意思を固めていたメルケルと、ロシアとの関係改善を視野に入れ始めたモゲリーニとの間で、潜在的に大きな相違が存在しているのではないかということであった⁽²³⁾。

このようななか、メルケルが停戦仲介に乗り出す直接的な契機となるような事態が続げざまに発生する。まず1月18日には、プーチンがポロシェンコに書簡を送り、紛争地域から互いに重火器を撤去することなどを含む停戦案を提案したことが、ロシアのテレビ局によって報じられた。ロシア政府のスポークスマンは翌19日に、同停戦案はポロシェンコ大統領によってすでに却下されたと発表し、ウクライナを非難した⁽²⁴⁾。しかしメルケルはこの情報に接し、プーチンと停戦をめぐる協議を行なう余地があると判断し、自ら交渉に乗り出すことを真剣に検討し始めたという⁽²⁵⁾。

さらに1月24—25日に、ウクライナ東部のマリウポリとデバリツェボで大規模な軍事衝突が勃発し、多くの民間人の犠牲者を出す。このことは、メルケルに仲介の意思を固めさせただけでなく、EUのロシアに対する態度を硬化させ、経済制裁の強化に向けてEU内部の意思統一を促すことにつながった⁽²⁶⁾。この事態を受けて急遽開催された1月29日のEU臨時外相理事会では、ミンスクI合意を着実に履行させるため、ロシアおよびウクライナの親口派勢力に対して圧力のレベルを上げることで合意した⁽²⁷⁾。具体的には、2014年3月に課され、2015年3月に期限を迎えるはずであった経済制裁を、2015年9月まで延長することで合意した。さらに理事会は、上級代表と欧州委員会に対し、制裁対象の追加のリストを提案するよう求め、2月9日の外相理事会で必要な決定を下すことで合意した⁽²⁸⁾。

EUの対ロシア姿勢が硬化するなか、メルケルは外相理事会翌日の1月30日、オランダと欧州議会のシュルツ議長とともに、ストラスブールの欧州議会にほど近いレストランで夕食をとった⁽²⁹⁾。3時間にわたるこの会食の場でメルケルはオランダに対し、ウクライナ停戦調停に力を貸してほしいと依頼し、オランダの了承を得たとされる⁽³⁰⁾。メルケルが8日間で延べ11都市、約2万キロを移動して行なわれた壮絶なシャトル外交の素地は、こうして整えられることになる。

メルケルに交渉の意思ありとみたプーチンは、ただちにメルケルとオランダに書簡を送り、新たな停戦ラインはすでにデバリツェボなどの親口派勢力が手中に収めていた場所に基づくこと、さらにドネツクとルガンスクには「政治的自由」を与えることなどを含めた停戦条件を提示した⁽³¹⁾。この段階で、プーチンが既存のミンスクI合意に「接ぎ木」して、ウクライナに対するロシア政府の影響力を拡大し、ウクライナ国内にロシアの「飛び地」をつくらうとする構想を有していることが、米欧の政策担当者らの間で知られるようになった。こうした構想に対し、「それは和平計画と呼べるようなものではない。ウクライナに、新しいトランスニストリアやアブハジアをつくらうとするものだ」という警戒感をもつヨーロッパの高官が存在したのは当然のことと言える⁽³²⁾。メルケルとオランダも、2月4日のキエフにおけるポロシェンコ大統領との協議においては、ミンスクIの尊重は大前提であるとの立場を明確にしていた。したがってこの時点において、プーチンがミンスクI合意をすでに過去のものとして新たな停戦案を呼び掛けたのに対し、メルケルおよびEUはあくまでミンスクI合意の遵

守のための具体的方策を探るという構図が浮上しつつあった。

(2) 米国における対ウクライナ武器供与論

メルケルによるウクライナ停戦調停を急がせたもうひとつの重要な原因として、米国政府内外における対ウクライナ武器供与論の高まりがあった。2015年2月に入ってこの議論はいっそう顕著となり、ウクライナ問題に対する米国とEUとの立場の違いを国際的に印象付けることになる。

こうした米欧の差異は、2月6日にバイデン米副大統領がブリュッセルでEU加盟国の指導者らおよびウクライナのヤツェニウク首相と会談した際にすでに露呈していたが、2月7—9日に開催されたミュンヘン安全保障会議では、この問題をめぐる米国とヨーロッパの亀裂の大きさが明らかになった。メルケルが同会議における演説で、ウクライナ危機には軍事的な解決はありえないとの従来の方針を繰り返し、対ウクライナ武器輸出に対しては明確に反対したのに対し⁽³³⁾、バイデンは、米国政府としても武器輸出や軍事的解決が望ましいとは考えていないとしながらも、「プーチン氏は和平を約束していながら、あまりにも頻繁に戦車を、軍隊を、武器を（ウクライナの親口派勢力に）送り続けてきた。……ロシアには、このようなことをする権利などないことを、今日この場ではっきりさせたい」と強調した⁽³⁴⁾。

同問題をめぐっては、事態を複雑化する要因がいくつか存在していた。まず、米国内でウクライナに対する武器供与論が盛り上がりを見せるなか、オバマ米大統領自身は同問題に対する立場を決めかねていた。2月9日にメルケルとオバマがウクライナ問題をめぐって会談した際も、同問題について明言を避けるオバマに対し⁽³⁵⁾、メルケルは強く自制を促したとされる⁽³⁶⁾。結局オバマは同首脳会談後の記者会見で、仮にメルケルの主導する外交努力が失敗した場合には、「私は自分のチームに、すべての選択肢を検討することを指示している」と述べ、武器供与実施の可能性に含みを残した。

さらにEU加盟諸国にしても、米国の武器供与論に対して立場が割れていた。大方の加盟国は武器供与論に慎重ではあったものの、2月上旬の段階で、リトアニアのリンケビチュウス外務大臣とポーランドのシェモニャック国防大臣が、米国による対ウクライナ武器供与を条件付きで支持する発言を行っていた⁽³⁷⁾。したがって同問題は、米欧だけではなく、EU内部をも分裂させかねない危険をはらんでいた。まさにこのためにメルケルとしては、米国内における武器供与擁護論がこれ以上の盛り上がりを見せ、事態のさらなるエスカレーションを誘発する前に、国際的に受け入れられるような停戦合意を取り付けておく必要があった。

(3) 追加経済制裁の決定からミンスクⅡ合意へ

メルケルとオランダが2日後の2月11日にミンスクでノルマンディー方式の首脳会談に臨み、その場で停戦合意をまとめ上げることを目指しているとの情報がEU内部で明らかにされたという状況のなか、2月9日のEU外相理事会が開催された。同理事会では、欧州委員会等による対ロシア追加制裁提案を承認しつつ、11日の新たな停戦交渉の行方を見据えるために、制裁の実施は1週間後の2月16日とすることを決定した。

こうしてメルケルとオランダは、停戦合意成立に向けたEUからの期待を一身に背負い、かつEUによる追加制裁実施の可能性を携えて、ミンスク首脳会談に臨んだ。2月11日の夕方6

時半から開始された交渉は、16時間を超える過酷なものとなった。同交渉の焦点は、激戦地デバリツェボの扱い、ロシア・ウクライナ間の国境の共同管理問題、ドンバスの「特別の地位」問題に絞られた。同首脳会談と並行して行なわれていたコンタクトグループ（ロシア・ウクライナ・OSCE）の交渉も難航し、一時は合意形成が危ぶまれたものの、12日の朝11時には、2月15日に前線から重火器の撤去を開始し、3月1日までに非武装地帯を設けること、2015年末までにウクライナの脱中央集権化を可能にするような憲法改正を行なうこと等を骨子とするミンスクⅡ合意が成立した⁽³⁸⁾。

しかし、交渉を終えたメルケルとオランダが両者とも、同合意がとりわけロシアによって実行されるか否かについては「希望はある。わずかだが」と、非常に抑制的に語っていることからもうかがえるとおり、妥協の産物としてようやく到達したこの停戦協定に対する期待値は当初からきわめて低かった。EU加盟国の一部からも、「ミンスクⅡには国境管理問題の合意がない。この点が最大の弱点だ」（グリバウスカイテ＝リトアニア大統領）との批判の声が上がっていた⁽³⁹⁾。またEUは、あくまでも2014年9月のミンスクⅠ合意が基本的な停戦合意であり、ミンスクⅡ合意はその実施のための具体策として位置付けているものの、実際のミンスクⅡ合意はデバリツェボが事実上ロシアの影響下に入ることを認める内容となっているなど、大幅にロシアに妥協した内容となっていることも批判の対象となった⁽⁴⁰⁾。さらには、ミンスクⅡ合意に書かれていない、裏の合意とも呼ぶべきものの存在も、合意成立直後に明らかになった。例えば、ミンスクⅡ合意がウクライナの北大西洋条約機構（NATO）やEUへの参加をウクライナ東部が拒否することを可能としていること、ウクライナにおける憲法改正は分離主義地域の同意を得なければ実施不可能となっていることなどが指摘されている⁽⁴¹⁾。

このようにミンスクⅡ合意に対する期待値が非常に低いなか、EUにおいては、すでに合意しておいた経済制裁を実施することによってロシアに対する圧力を継続するしかないとの判断が主流を占めることになり、2月16日には当初の予定どおり、対ロシア追加制裁が実施された。さらに、3月19日の欧州理事会は、すでに2015年9月まで実施されることが決定されていた経済制裁を、2015年末まで継続することで合意している⁽⁴²⁾。

結びにかえて

ウクライナ東部における戦闘行為はミンスクⅡ合意の成立にもかかわらず続行され、2月18日にはデバリツェボが陥落した。重火器の撤収は2月26日以降に開始されているものの遅々として進んでおらず、ミンスクⅡ合意もまた、かつてのミンスクⅠ合意と同様に、すでに事実上の崩壊を始めているとの見方が広がり始めた。

上述のとおり、ミンスクⅡ合意に対する評価はその成立直後から決して高かったとは言えない。しかしその一方で、同合意を妥結に導いたメルケルに対するEU内部からの批判のトーンは決して高くないことも特筆すべきであろう。同合意は、メルケルが極限状態のなか、まさに心血を注いで打ち出した打開策であり、たとえミンスクⅡ合意が可視的な成果を出していなくとも、メルケルの努力は正当に評価されるべきであるというのが、EU内部での大方の評価であると言える。

EUはそのようななかで、ロシアにミンスクII合意の履行を期待するよりも、自らの近隣諸国への関与方法を抜本的に見直すことにより、これらの地域の安定に寄与していくべきだとのアプローチに力を入れ始めている。欧州委員会とEU外交・安全保障上級代表が2015年3月4日に合同で「合同諮問文書：新たなENPに向けて」を公表したことは⁽⁴³⁾、そういったEUの姿勢の明確な表われであると言える。同文書は、EUの近隣諸国が、ENPが開始された約10年前と比較して「安定的ではなくなっている」ことを率直に認めたとうえで、2015年秋にENP改革のための文書を公表することを目指し、問題の洗い出しを行なうことを言明した。

同文書の問題提起として注目すべき点としては、以下の3点が挙げられよう。第1に同文書は、EUの近隣諸国との関係を強化するにあたり、明らかにロシアを念頭に置きつつ「隣国の隣国 (the neighbours of the neighbours)」との関係をどのように構築するかという問題を取り上げている。これは、従来ENPと、ENP非対象国のロシアに対するアプローチとの間にほぼまったく調整が行なわれてこなかったとのEUの反省を反映したものであるとみて間違いはない。

第2に、AAs/DCFTAsの将来的なあり方や領域、実施方法についての再検討が呼びかけられていることである。とりわけ、すべてのEaP対象国について同一内容のAAs/DCFTAsを実施する現行の方法が果たして良いのか、それとも「パートナー国の関心と野心に応じて」協定の内容に変化をもたせたほうがよいのかを再検討すべきであるとしている。これは、「そもそも、EU加盟が国内的なコンセンサスとなっているようなグルジアやモルドバと、ロシアとの関係をきわめて重視してきたアルメニアのような国に対して、ほぼ同一内容のAAs/DCFTAsを締結しようとしてきたこと自体に無理があった」⁽⁴⁴⁾、あるいは「ウクライナに対するAA/DCFTAは、これまで中・東欧諸国や西バルカン諸国に対して実施されてきた連合協定よりもはるかに野心的なものであった。そういった内容の協定がどういったインプリケーションを引き起こすかについて、やはりEU側の考察が不足していたと言わざるをえない」など⁽⁴⁵⁾、従来のAAs/DCFTAsがどの程度適切であったのかについての再考が必要であるとの認識がEU内部で広まりつつあることを反映していると言えよう。

そして第3に、従来ENP対象諸国に対するCFSP・CSDPがENPとは事実上切り離されて実施されてきたことに対し、CFSP活動とENPとの間のいっそうの調整を図る方法についての検討が呼び掛けられていることである。さらに、ENPの見直し作業と並行し、2015年中には、2003年に発表された安全保障戦略文書が初めて改定される見通しである。ウクライナ危機に対して有効な手段を打ち出せてこなかったことは、EUの対外戦略の抜本的な見直しを加速させるうえで、大きな原動力となりうる。

ウクライナ危機は、当初予想されていた以上に、長期的な取り組みを必要とすることが明らかになりつつある。したがってEUも、自らの対外政策ツールを効率的に組み合わせつつ、時には強力な加盟国のリーダーシップに依拠しながら、重層的なアプローチをロシアとウクライナの双方に対してとり続けていく以外にない。

(2015年3月20日脱稿)

- (1) 規範パワーとしてのEUという視点からの論考としては、以下を参照。Ian Manners, “Normative Power Europe: A contradiction in terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2 (2002), pp. 235–258. 東野篤子「EUは『規範パワー』か?」、臼井陽一郎編『EUの規範政治』、ナカニシヤ出版、2015年近刊。
- (2) ほんの一例として、Neil MacFarlane and Anand Menon, “The EU and Ukraine,” *Survival*, Vol. 56, No. 3 (2014)。蓮見雄『ウクライナのあいまいな選択は欧州大陸全体の損失』、時事通信社Web新書、2014年。鶴岡路人「ウクライナ危機への視点——西側は無力なのか」、東京財団ユーラシア情報ネットワーク、2014年 (<http://www.tkfd.or.jp/eurasia/europe/report.php?id=423>)。鶴岡路人「新たなミンスク停戦合意に見るウクライナ危機の構図」、東京財団ユーラシア情報ネットワーク、2015年 (<http://www.tkfd.or.jp/eurasia/europe/report.php?id=466>)。
- (3) 東野篤子「ウクライナのEU・NATO加盟問題」『法学研究』第84巻第1号(2011年)。東野篤子「EUとウクライナ危機——解決に向けた手探り」『シノドス』2014年 (<http://synodos.jp/international/9715>)。東野篤子「ウクライナ危機をめぐるEUの対応——経済制裁、連合協定、和平調停」『ロシア・ユーラシアの経済と社会』第987号(2014年)。
- (4) ENPに対するEUの認識を示すものとして、以下のサイトを参照 (http://ceas.europa.eu/enp/index_en.htm)。
- (5) この点については以下の拙稿を参照願いたい。東野篤子「EUの対グルジア政策——1990年代からグルジア紛争まで」『ロシア・ユーラシア経済』第920号(2009年)。
- (6) また、2011年には「アラブの春」を受け、欧州委員会はENP全体の見直しを実施している。
- (7) このような見方をとる代表的な論考として以下を参照。John J. Mearsheimer, “Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin,” *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5 (2014), pp. 1–12.
- (8) 6月27日に連合協定の経済部分が署名されているが、この日、EUのファンロンパイ常任議長は以下のように語っている。「キエフでもそれ以外の土地でも、(ウクライナの)人々はEUとのこのいっそう強力な結びつき(注:連合協定)のために命を差し出した。私たちは彼らを忘れることはない」。European Council, Herman Van Rompuy, President of the European Council, Statement at the signing ceremony of the Association Agreements with Georgia, Republic of Moldova and Ukraine, EUCO 137/14 PRESSE 375, Brussels, 27 June 2014.
- (9) European Commission, “Joint Ministerial Statement on the Implementation of the EU-Ukraine AA/DCFTA,” Statement/14/276, Brussels, 12 September 2014.
- (10) 厳密には、CFSPの枠組みの理事会決定により、EU機能条約第215条に基づいて規則を策定し、制裁が実施される。
- (11) EUにおける文民的安全保障政策に関する邦語文献として以下を参照。小林正英「EU文民的安全保障政策の成立と発展」『法学研究』第84巻第1号(2011年)。
- (12) このプロセスにおいて、ポーランドやスウェーデンなど、もともとEaPの策定にも深くかかわってきたEU加盟国が停戦プロセスへの関与の機会を失っていったことも忘れてはならない。
- (13) “Ukraine: EU agrees new sanctions against Russia,” *The Telegraph*, 8 September 2014.
- (14) 2015年3月3日のトウスク欧州理事会常任議長とフランス、ドイツ、イタリア、英国、米国の首脳とのテレビ会議における合意内容を参照。Council of the European Union, Press Statement after European Council President Donald Tusk’s participation in a video conference on Ukraine and Libya, 3 March 2015 (<http://www.noodls.com/view/49F12DF009CC74F59B34637025C1118905A2612F?297xxx1425415527#sthash.EIDzWFed.dpuf>).
- (15) 同上。
- (16) ポーランド出身のサリュウシユ=ボルスキ欧州議員は、DCFTA延期は「ウクライナが必要な改革を実施する意欲をそぎ、ロシアの増長を助けるのではないかと批判している。“Ukraine vote sends EU into uncharted territory,” *BBC News*, 16 September 2014 (<http://www.bbc.com/news/blogs-eu-29226570>).

- (17) EU加盟国政府高官 (EaP 担当) へのインタビュー、東京、2014年10月28日。
- (18) “The War Next Door: Can Merkel’s Diplomacy Save Europe?” *Spiegel Online*, 14 February 2015 (<http://www.spiegel.de/international/europe/minsk-deal-represents-and-fragile-opportunity-for-peace-in-ukraine-a-1018326-druck.html>)、2015年2月15日閲覧。
- (19) “Ukraine says rebels get reinforcement, shelling batters truce,” *Reuters.com*. 11 November 2014.
- (20) “Germany and Russia: A new Ostpolitik,” *The Economist*, 29 November 2014.
- (21) 同文書についてはEUの公式サイトに掲載されているわけではないが、英紙『フィナンシャル・タイムズ』が全文を掲載している (<http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf>)。
- (22) Kadri Liik, “The Real Problem with Mogherini’s Russia Paper,” *Commentary*, European Council on Foreign Relations, 20 January 2015 (http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper402); Judy Dempsey, “The EU caught between interests and values over Russia,” *Carnegie Europe*, 19 January 2105.
- (23) Dempsey, op. cit.
- (24) “Kremlin accuses Poroshenko of rejecting peace proposal,” *Deutsche Welle (dw. de)*, 19 January 2015 (<http://www.dw.de/kremlin-accuses-poroshenko-of-rejecting-peace-proposal/a-18199156>).
- (25) “Sleep-deprived Angela Merkel at centre of Europe’s storms,” *Financial Times*, 12 February 2015.
- (26) トウスク欧州理事会常任議長もこの惨事を受けて「いまや幻想ではなく、冷徹な事実に基づいて、われわれの政策をステップアップさせるべき時だ」と語っている。“EU Draft would extend Russia Sanctions over Ukraine Escalation,” *The Moscow Times*, 28 January 2015.
- (27) Council of the European Union, Council Conclusions on Ukraine, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 29 January 2015. 特に第3パラグラフを参照。
- (28) 外相理事会開催直前の報道では、延長期間は2015年12月までとされていたが、外相理事会での協議を経て同年9月までに短縮された模様。“EU Draft would extend Russia Sanctions over Ukraine Escalation,” op. cit.
- (29) “Hollande et Merkel dînent discrètement dans un restaurant à Strasbourg,” *La Liberation*, 30 janvier 2015.
- (30) “The War Next Door,” op. cit.
- (31) “Ukraine insists any Pact with Russia must adhere to terms of September accord,” *The New York Times*, 6 February 2015.
- (32) “U.S. and Europe working to end Ukraine fighting,” *The New York Times*, 5 February 2015.
- (33) メルケルによるスピーチの英訳は、The Federal Government, Speech by Federal Chancellor Angela Merkel on the occasion of the 51st Munich Security Conference, 7 February 2015.
- (34) The White House, Office of the Vice President, Remarks by the Vice President at the Munich Security Conference, 7 February 2015.
- (35) “Ukraine insists any Pact with Russia must adhere to terms of September accord,” op. cit.
- (36) “The War Next Door,” op. cit.
- (37) リンケビチュウスの発言については“EU Foreign Ministers Delay Russia Sanctions: European Officials Signal They Are Giving Planned Meeting on Peace Effort in Minsk a Chance,” *Wall Street Journal*, 9 February 2015 を、シェモニャックの発言についてはHenry Foy, “Poland ready to back a US move to arm Ukraine,” *Financial Times*, 9 February 2015 を、それぞれ参照。
- (38) ミンスクII合意の英訳全文は以下を参照。“Full text of the Minsk Agreement,” *Financial Times*, 12 February 2015 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de.html?siteedition=intl>).
- (39) “Ukraine’s Latest Peace Plan inspires hope and doubts,” *The New York Times*, 12 February 2015.
- (40) Ian Bond, “Minsk Peace is an Illusion,” *The Moscow Times*, 15 February 2015.
- (41) “The War Next Door,” op. cit.

- (42) European Council, “Conclusions on External Relations,” Press Release 134/15, Brussels, 19 March 2015 (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/03/conclusions-russia-ukraine-european-council-march-2015/>).
- (43) European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Consultation Paper: Towards a new European Neighbourhood Policy, JOIN/6/final, Brussels, 4 March 2015.
- (44) EU加盟国政府高官（EaP担当）へのインタビュー、東京、2014年10月28日。
- (45) 元欧州委員会拡大総局担当者へのインタビュー、ブリュッセル、2015年1月7日。