

第12章 ウクライナ問題をめぐるアメリカの国内政治 —2016年アメリカ大統領選挙との関係に注目して—

西住 祐亮

はじめに

2016年の大統領選挙で共和党のドナルド・トランプ候補（Donald Trump）が勝利したことを受け、米国外交の様々な領域で大きな変化がもたらされるとの見通しがメディアを賑わす中、紛争介入政策の領域においても米国の政策転換を予測する見方が各方面で散見される。このような変化は米国民にとって当然ながら関心事となりうるものだが、米国の介入の有無や性格によって自身の優劣が左右される紛争当事者は米国民以上に高い関心をもってトランプ新政権の出方を見極めようとしていると言える。

2014年2月の政変を契機に米国で関心が高まったウクライナ問題も以上のような変化が注目される代表的な事例のひとつであり、トランプ新大統領の一挙手一投足が米国民と紛争当事者の双方の関心を集めている。本稿はこのようなウクライナ問題をめぐる米国の国内政治の全体像を描写することと、同問題に関する2016年大統領選挙前後の状況を整理して今後の見通しを展望することを目的とする。

ウクライナ問題の持つ重要性としては様々なことが指摘できるが、とりわけ直近の米国政治外交にとっての重要性としては、第一に、重要性を増す対露政策（ロシア問題）の中でウクライナ問題が引き続き中核的な位置を占めるであろうということがある。冷戦終結直後、ロシアが西側諸国とどのように関係を構築・強化するかという問題は米国において高い関心を集めるものであり、中には対露政策を米国外交にとっての最優先課題と見なす指摘もあった¹。しかしその後、台頭する中国への対応や国際テロへの対処が重要性を増す過程で、対露政策は米国外交の中での政策的優先順位を低下させた。ところが近年になりこのような傾向も再び変化を見せ、2016年大統領選挙とその後の政権移行期間においてロシア問題が様々な形で取り上げられたのは周知の通りである。このように存在感を高めるロシアに対峙する上で、ウクライナ問題は否が応でも避けて通れない争点になっており、またウクライナ問題での立ち位置がロシアとの距離の取り方を象徴するというような図式にもなっている。

第二の重要性は、第一の点とも関係するが、ウクライナ問題が共和党内の対立の火種になっているという点である。周知の通り、2016年大統領選挙の過程で共和党はかつてないほどに党内対立を露呈させた。二大政党制を伝統とする米国では、これまでもいずれかの政党の党内対立が重要な意味を持つことがあったが、近年の共和党と数多くの政策で立場を異にするトランプ新大統領と共和党多数議会が併存する構図となる第115議会においては、これまで以上に共和党内の対立が重要な意味を持つことになると予想される。ウクライナ問題はこのような共和党内の緊張を象徴する争点のひとつであり、トランプ新大統領がこれまで対露制裁に批判的な姿勢を示してきた一方、議会共和党においては対露制裁を強化して、ウクライナ政府への武器供与を推進するべきとする声が根強い。ウクライナ問題はトランプ新大統領と議会共和党の関係を見通す上でも重要な政策領域であるといってい

本稿の流れとしては、まず「1.」の部分でウクライナ問題に関する基本的な対立構図を簡潔に説明した上で、米国内論議を規定する外的要因としての制裁対象（ロシア）の性格について論じる。「2.」の部分では、オバマ政権のウクライナ政策の基本的性格を指摘した上で、ウクライナ問題をめぐる米国内の論点・争点を整理する²。「3.」の部分では、2016年大統領選挙及び政権移行期間におけるウクライナ問題の展開を概観し、この問題に関する今後の見通しについて検討する。

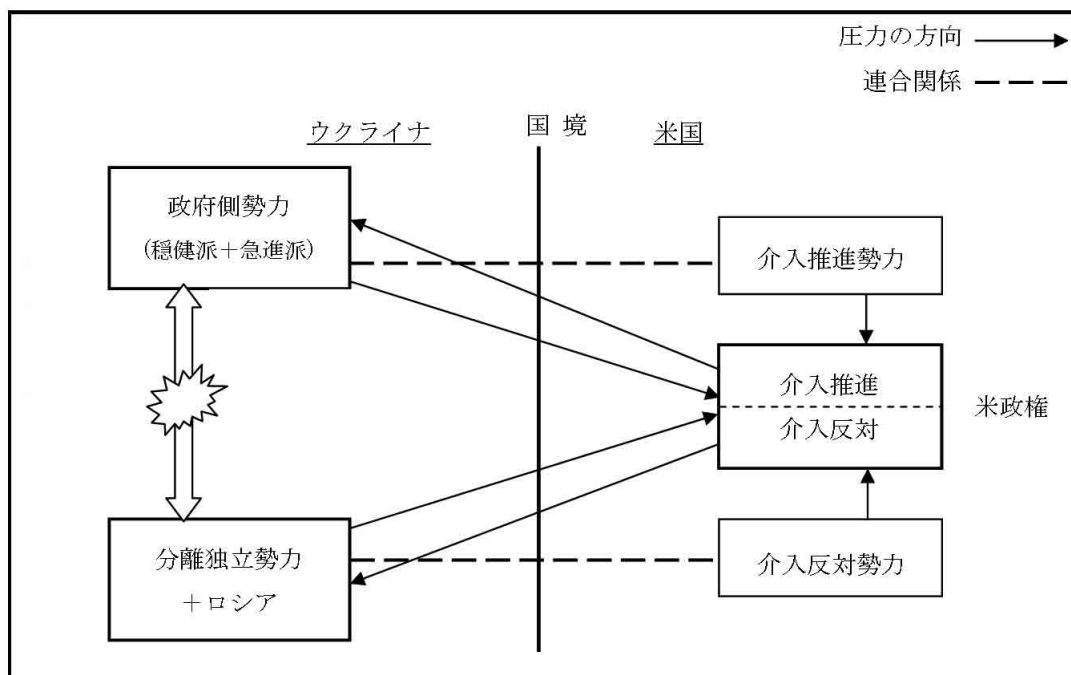
1. ウクライナ問題に関する対立構図と制裁対象の性格

(1) ウクライナ問題に関する対立構図

ソ連の崩壊を受けて独立国家となったウクライナでは、西側諸国との関係強化を志向する西部とロシアとの関係優先に軸足を置く東部の間の鋭い政治対立が指摘されてきた。今現在に至るウクライナ問題は、2010年のウクライナ大統領選挙を経て発足したロシア寄りの政権が2014年2月の政変で崩壊したことを背景にしている。この政変を経て権力を掌握した西側志向の勢力に対して、ロシア寄りの勢力の一部（南部のクリミア半島と東部のドンバス地方）は新政権への不満・警戒から分離独立の動きを見せ、これを阻止しようとする新政権との間で武力衝突が繰り広げられた。このウクライナの内戦にロシアは早い段階から関与したとされ、現在に至るまで分離独立勢力への支援を継続させている。

このようなウクライナ問題の対立構図を図示すると、＜資料1＞のようになる。全体として分離独立勢力とロシアの側が戦局を優位に進めてきたことを踏まえ、米国の介入推進勢力は政府側勢力への挺入れやロシアに対する経済制裁を呼びかける。これに対して、米

＜資料1＞ ウクライナ問題の対立構図³



（筆者作成）

国の介入反対勢力はこのような挺入れや経済制裁の非妥当性や弊害を強調する。米政権は米国としてのウクライナ政策を策定する過程で、このような両陣営からの圧力を常に受ける形になる。

また紛争地域の対立と米国内政治の関係に注目すると、米国の介入を推進するという政策選好の一致を背景に、米国の介入推進勢力とウクライナの政府側勢力の間には協力の可能性が生まれる。逆に米国の介入に反対するという政策選好の一致を背景として、米国の介入反対勢力とロシア（及び分離独立勢力）の間にも協力の可能性が生まれる。実際、米国の介入推進勢力とウクライナ新政権の指導者との間では早くから面会等を通じた協力関係の構築が試みられている（ポロシェンコ大統領とマッケイン上院議員の面会など）。かたや介入反対勢力とロシアの間の協力関係は基本的に言説上の共鳴が主であるが、2016 年大統領選挙と政権移行期間を通してそのつながりの深さを指摘・懸念する声が各方面で散見されるようになっている（プーチン大統領とトランプ候補の共鳴など）。

（2）ウクライナ問題における制裁対象の性格

地域紛争のどのような事例においても、紛争介入をめぐる米国内政治の基本的な構図は介入推進勢力と介入反対勢力の綱引きと見なすことができる。しかし両陣営の間で展開される政策論争の幅は事例によって大きく異なる。こうした政策論争の幅を規定する外的要素として重要になるのが、制裁対象の性格という問題である。具体的には、制裁対象となる（或いは想定される）主体の軍事的な規模や経済的な規模・性格である。

ウクライナ問題の場合、米国にとっての制裁対象となるのはロシアと分離独立勢力である。ここで特に問題となるのは当然ながらロシアであり、まず軍事的規模に関して言うと、ロシアは核兵器を備える疑いのようなない軍事大国である。これにより米国の軍事的な選択肢は大幅に限定され、米国内の政策論争の幅も軍事面で大幅に狭められる格好となる。

他方、このような軍事的制約と異なり、経済的な制約は限定的であり、経済面では幅の広い政策論が提議されている。確かにロシアは世界第 12 位の GDP と世界第 9 位の人口を備える経済大国である（2016 年）。しかしこと米国との相互依存関係ということになると、ロシアの輸入・輸出に占める米国の割合は 5.6% と 2.7% であり（2013 年）、米国の輸入・輸出に占めるロシアの割合に至ってはそれぞれ 1.19% と 0.71% に過ぎない（2013 年）⁴。このような米露間の経済的な相互依存関係の小ささを背景として、経済利益の観点から対露制裁に反対する政治勢力は米国内では比較的小さいとされる。とりわけ経済的な相互依存関係の大きい米中関係と比べると、この点は米露関係の顕著な特徴とも言えるだろう。

また対露制裁をめぐる西側諸国内の温度差を考える上でも、このような相互依存関係の実態を把握することは重要である。ロシアとの相互依存関係が相対的に小さい米国と異なり、欧州各国はロシアとの経済的な相互依存関係が非常に大きい。既述したように、米国では対露制裁（及びロシア側からの対抗制裁）によって被る経済的な損失が全体として見ると大きくないが、欧州ではこれらにより被る経済的損失が相当なものになる。他方、経済的な相互依存関係が小さいがゆえ、米国単独による対露制裁の効果は限定的であるとの見方が専らであり、対露制裁に効力を持たせるためには欧州各国が米国と足並みを揃えて対露制裁を実行することが不可欠となる。欧州から多数の犠牲者が出たマレーシア航空機撃墜事件（2014 年 7 月）の直後の時期を除くと、米国は概して欧州各国よりも対露制裁に

前向きで、しばしば欧州各国の対露制裁を後押ししてきたとも指摘されるが、このような図式の背景としては、対露関係に関する米欧の事情の違いが重要であると考えられる。

ただし米露の相互依存関係の小ささについては留保も必要である。すなわち部門別・企業別に見ると、例外的にロシアとの経済的関係が深い産業分野や企業も少ないながら存在する。このような例外としてしばしば言及されるのが、ロシアのエネルギー資源に関心を持つエネルギー関連企業であり、とりわけエクソンモービル社（ExxonMobil）はロシアの国営石油会社であるロスネフチ社（Rosneft）と2011年に戦略協力協定を交わし、北極海での共同開発事業にも着手していた⁵。ロシアへの進出という点で、同社は西側各国のエネルギー関連企業の中でも傑出した存在であったとされ⁶、対露制裁への大々的な反対活動こそ控えたものの、当初から制裁には否定的であったと考えられる。2006年から同社のCEOを務めるレックス・ティラーソン（Rex Tillerson）が次期国務長官に指名されたことを受け、同社については、対露政策やエネルギー・環境政策に関するこれまでのロビーイング活動、またティラーソンがブーチン大統領と良好な関係を築くに至った経緯などについて、様々な報道がなされている。ただこのようなエネルギー関連企業はあくまでも例外的な存在であり、またエクソンモービル社の活動についてもティラーソンの指名を受けて事後的に注目されているというのが実態である。

2. オバマ政権のウクライナ政策と米国内の論点

(1) オバマ政権のウクライナ政策の特徴

ウクライナ問題に対するオバマ政権の政策の特徴として第一に指摘すべきは、政府側勢力への支持とロシア・分離独立勢力への反対を鮮明にしてきたことである。これは基本的なことながら重要な点であり、オバマ政権は2014年2月の政変の勃発から一貫して「支援対象としての政府側勢力」と「制裁対象としてのロシア・分離独立勢力」の間に明確な線引きをし、二元論的な見立てを通して同問題を捉えてきたと言える。

オバマ政権のウクライナ政策の特徴として第二に指摘すべきは、ロシア及び分離独立勢力に対して明確な形で経済制裁を実行してきたことである。ロシアの行動を改めさせることを目的に経済的な措置を採用する考えは冷戦終結後に何回か米国で浮上してきたものであるが、結果的にこのような措置が採用されることはほとんどなかった⁷。例えばチェチェン紛争や南オセチア紛争の際にも米国の連邦議会やシンクタンクではロシアへの制裁措置を求める声が高まったが、チェチェン紛争時の民主党クリントン政権も南オセチア紛争時の共和党ブッシュ政権も明確な形で経済制裁に乗り出すことはしなかった。このような背景を踏まえると、オバマ政権による経済制裁の実行はそれ自体が画期的な性格を持つものであったと見ることもできる。

オバマ政権のウクライナ政策の特徴として第三に指摘すべきは、ウクライナ政府への非軍事・民生面での支援に注力してきたことである。地域紛争に対するオバマ政権の政策の一般的特徴としては、非軍事・民生面での貢献を重視するという点がしばしば指摘されるが、この特徴はオバマ政権のウクライナ政策についても色濃いと言える。この分野におけるオバマ政権の支援は多岐にわたり、具体的には金融安定化支援、農業支援、法整備支援、反腐敗支援、メディア支援などの様々な領域に及んでいる⁸。特にウクライナ社会が抱える

大きな問題としてこれまでも指摘されてきた汚職・腐敗については、米国の政策決定者の間でも懸念する向きがあり、支援対象であるウクライナ政府の道義的印象を悪化させないためにも、オバマ政権としては反腐敗支援に注力せざるをえないという側面があった。ロシアが自身の影響下にあるクリミアへの経済支援に注力し、クリミアの市民生活の向上を喧伝する動きに出てきたことも、このような反腐敗支援の必要性を高めたと言えるだろう。実際、ジョー・バイデン副大統領（Joe Biden）は2015年12月のウクライナ議会で行った演説の中で、ウクライナの反腐敗政策を「腐敗との歴史的な闘い」とであると言明し、その後も反腐敗政策をウクライナ政府にとっての「安全保障問題」とであると呼ぶなどしているが⁹、こうした発言は反腐敗支援に対するオバマ政権の意気込みを象徴するものであった。

オバマ政権のウクライナ政策の特徴として第四に指摘すべきは、ウクライナ政府に対して軍事的な支援を行いながらも、その限定的性格が指摘されたことである。オバマ政権の軍事支援としては、軍事顧問の派遣を通じたウクライナ軍兵士の訓練や米軍とウクライナ軍の間の共同演習の実施、そしてウクライナ政府への殺傷能力を備えない装備品の供与などが挙げられる。ただこの中でも特に装備品の供与については「不十分である」との批判がウクライナ政府と連邦議会の双方から出されており、ウクライナ問題に関する米国内の大きな争点にもなってきた。しかしオバマ大統領は外交的解決の重視を理由に、退任に至るまで殺傷能力を備える防衛兵器の供与を拒み続けた。

オバマ政権のウクライナ政策の特徴として第五に指摘すべきは、2015年2月調印のミンスク合意（ミンスク2）に基づく紛争解決を重視してきたことである。オバマ政権のウクライナ政策を把握する上でこのミンスク合意を理解することは重要で、まず同合意は紛争を根本的に解決することはできていないものの、他方で同合意が紛争の一定の安定化に貢献してきたと評価する向きもある¹⁰。オバマ政権によるミンスク合意の重視は、まずもって紛争の鎮静化を最優先事項に据えるオバマ政権の姿勢を象徴していたと見ることもできるだろう。

またこの合意はウクライナ政府とロシア・分離独立勢力の双方に要求を突きつけるものでもあり、とりわけ前者への要求として注目されるのが地方分権化に関する規定である。これは憲法改革を通してドンバス地方の「特別な地位」を容認するもので、同地方の大幅な自治権拡大を意味するものであった。既に述べたように、オバマ政権はウクライナ政変が発生して以降、政府側勢力への支持とロシア・分離独立勢力への反対という二元論的な見立てを一貫して維持してきたわけであるが、他方でオバマ政権によるミンスク合意の重視は、ロシア・分離独立勢力への一定の配慮の表れと見ることもできる。

加えてミンスク合意は紛争当事者であるウクライナとロシアに、仲介役のフランスとドイツを加えた4カ国を構成国とする枠組みであり、米国は交渉の進展を側面から補佐する形で関与してきた。中心的な役割を担うことに必ずしも執着しないオバマ政権の紛争介入姿勢については一般的に「後方からリードする（leading from behind）」という表現で説明されることが多いが、このミンスク合意もオバマ政権に対するこうした指摘に改めて説得力を与えるものになったと言える¹¹。

このような諸特徴を持つミンスク合意については米国内外で数多くの批判が投げかけられたが、オバマ政権はこの合意をウクライナ政策の中核に位置づけ、対露制裁に関してもロシアによる同合意の完全履行を制裁解除の条件に据えた。結果的にオバマ政権のミンス

ク合意重視の姿勢は退任に至るまで一貫され、オバマ大統領の退任直前となる2017年1月16日にウクライナを訪問したバイデン副大統領も、問題点を認めつつ同合意がウクライナにとって「最善の希望」であるとの見方を強調した¹²。

(2) ウクライナ問題をめぐる米国内の論点

ウクライナ政変以降、米国ではこの問題に関して様々な政策論が交わされてきたが、基本的には以上で述べたオバマ政権の諸特徴をめぐって議論が展開されてきたと言える。

まず紛争介入勢力はオバマ政権の第四の特徴として指摘した軍事的支援の限定性を主たる批判対象としている。これは特に武器供与問題として顕在化することが多く、介入推進勢力は殺傷能力を備える防衛兵器のウクライナ政府への供与を一貫して唱導している。連邦議会ではこうした議論を展開する議員が多く、その顔触れは共和党議員と民主党議員の双方に及んでいる。実際、2015年3月にはこのような武器供与を大統領に求める議会決議が下院で成立しているが(H.Res.162)、同決議の主要発案者は民主党のエリオット・エンゲル下院議員(Eliot Engel、ニューヨーク州)であり、点呼投票でも両党から多数の議員が同決議に賛成票を投じた(＜資料2＞を参照)。

また介入推進勢力の一部はオバマ政権の第五の特徴として指摘したミンスク合意重視の姿勢についても批判をしている。例えばジョン・マッケイン上院議員(John McCain、共和党、アリゾナ州)はロシア側の違反による「ミンスク合意の失敗」を認めるべきだとした上で、ウクライナ政府側へのより明確な支持をオバマ政権に求めている¹³。

他方、介入反対勢力は軍事的なものであるか非軍事・民生面のものであるかを問わず、ウクライナ政府への支援政策全般を批判対象とする。例えばジョン・ダンカン下院議員(John Duncan、共和党、テネシー第2選挙区)はウクライナ問題への介入に反対する議会演説で、「ウクライナに多額の資金を送る必要はなく、とりわけ状況が(米露間の)軍事的な対立に発展する事態は回避するべきである」と述べ、「米国と米国民を第一に考える」必要性にも言及している¹⁴。このようなウクライナ支援の負担面を強調する議論は、財政保守を掲げるティーパーティー系の共和党議員の一部や孤立主義的な共和党支持層の間で支持されていると考えられる。

加えて介入反対勢力の中には、オバマ政権の第一の特徴として指摘した二元論的な見立て自体に疑問を投げかける論者もいる。すなわち「支援対象としてのウクライナ政府」と「制裁対象としてのロシア・分離独立勢力」という構図への批判である。例えばダナ・ローラバッカー下院議員(Dana Rohrabacher、共和党、カリフォルニア第48選挙区)はウクライナ政変の当初から一貫して新政権の側ではなくロシア・分離独立勢力の側に理解を示している。同議員はウクライナ新政権に対する疑念を隠さず、「民主的な選挙によって選ばれた大統領」が政変によって権力を失った点などを問題視している。他方、同議員はウクライナへのロシアの軍事介入そのものには反対しながらも「ナショナリスト」としてのプーチン大統領を称賛する発言を繰り返しており、クリミアの分離独立問題については2008年のコソヴォの分離独立問題(米国は独立を承認)も引き合いに出して支持する姿勢を表明している¹⁵。また二元論的な見立てへの批判という点に関しては、左派の反戦活動家として知られたトム・ヘイデン(Tom Hayden)も共通する姿勢を示しており、ウクライナ政変に至る西側諸国の拡張路線やウクライナ政府の攻撃的性格を糾弾していた¹⁶。こうした観点

<資料2> ウクライナ政変以降の点呼投票を伴う議会採決

	投票結果			法案及び決議案の概要
	賛成	反対	その他	
H.Res.447 2014年2月10日 下院本会議	共 208 民 173 計 381	共 2 民 0 計 2	共 21 民 27 計 48	・ウクライナ市民の民主主義・欧州への希求と自身の将来を自由に選択する権利を支持する。 ・主要発案者はE. エンゲル下院議員。
H.R.4152 2014年3月6日 下院本会議	共 194 民 191 計 385	共 23 民 0 計 23	共 14 民 8 計 22	・ウクライナ政府に対して融資保証の費用を提供する。 ・主要発案者はH. ロジャース下院議員。
S.2124 についての クローチャー動議 2014年3月24日 上院本会議	共 26 民 50 無 2 計 78	共 17 民 0 計 17	共 2 民 3 計 5	・ウクライナの主権・統一・民主主義・経済的安定を支持する。 ・主要発案者はR. メネンデス上院議員。
H.R.4278 2014年3月27日 下院本会議	共 210 民 189 計 399	共 17 民 2 計 19	共 5 民 8 計 13	・ウクライナの独立・主権・領土一体性を支持する。 ・主要発案者はE. ロイス下院議員。
H.R.4152 2014年4月1日 下院本会議	共 190 民 188 計 378	共 32 民 2 計 34	共 10 民 9 計 19	・ウクライナ政府に対して融資保証の費用を提供する。 ・主要発案者はH. ロジャース下院議員。
S.2183 2014年4月1日 下院本会議	共 211 民 188 計 399	共 10 民 2 計 12	共 11 民 9 計 20	・ウクライナ及び近隣諸国への米国の国際放送プログラムを認可する (RFE/RL, Voice of America)。 ・主要発案者はM. マコンネル上院議員。
H.Res.162 2015年3月23日 下院本会議	共 214 民 134 計 348	共 10 民 38 計 48	共 20 民 16 計 36	・ウクライナ政府に殺傷能力を備える防衛兵器を供与しよう大統領に呼びかける。 ・主要発案者はE. エンゲル下院議員。
H.Res.348 2015年10月20日 下院本会議	共 232 民 181 計 413	共 4 民 0 計 4	共 10 民 7 計 17	・ウクライナ市民の自由に政府を選ぶ権利と自由に将来を決定する権利を支持する。 ・主要発案者はD. シシライン下院議員。

(CONGRESS.GOV などに基づいて筆者作成)

からウクライナ問題への介入に反対する勢力はあくまでも少数派で、ローラバッカー議員もヘイデンも基本的には米国の中で特異な存在であった。しかし共和党に関しては、支持勢力の一部でプーチン大統領を称讃する傾向が近年になり強まっており、割合としてプーチン大統領に好感を示す支持層が共和党で拡大しているとする世論調査結果もある¹⁷。この点を踏まえると、ロシアへの共感という観点からウクライナ問題への介入に反対する勢力が共和党を中心に増加する可能性は見通しとして排除はできない。

(3) ウクライナ問題と党派政治・党内政治の関係

以上のように、ウクライナ問題が顕在化して以降、オバマ政権は介入推進勢力と介入反対勢力の双方から批判を受けてきたが、その批判の内容は両者で大きく異なる。この点と関連して注意が必要なのは、オバマ政権のウクライナ政策に対する批判の割合の変化である。すなわち当初においては介入推進の側からの批判が顕著であったが、2016年大統領選挙が進む過程で介入反対の側からの批判も目立つようになった。

このような変化の背景として一義的には重要なのは、プーチン大統領への理解や共感を公言するトランプ候補の大統領選挙での躍進である。しかしより構造的な問題として、共和党でプーチン大統領支持の傾向が一定の範囲で表面化していることにも注意する必要がある。

党派対立の外交政策への波及という問題は、少なくとも冷戦終結後の米国が慢性的に抱えてきたもので、ウクライナ問題においても党派対立の構図は観察できる。しかし同問題に関しては、共和党が介入推進と介入反対で割れていて、両者が掲げる政策案の間には相当な開きもある。両者は「オバマ政権の政策への反対」という点でこそまとまってきたものの、反対理由や「あるべき対案」という点で両者が距離を縮めていくとは考えにくい。これはまさに冒頭でも述べたことであり、オバマ政権という共通の批判対象が不在になることで、ウクライナ問題をめぐる共和党内の対立がトランプ新政権の下でより鮮明になることも予想される。

3. 2016年大統領選挙及び政権移行期間の展開と今後の見通し

(1) 2016年大統領選挙及び政権移行期間の展開

2016年大統領選挙と政権移行期間の姿勢を踏まえると、ウクライナ問題に関するトランプの基本的立場は介入反対の側からオバマ政権を批判するというものであった。具体的にもトランプはオバマ政権が進めたウクライナ支援と対露制裁の双方に批判的な立場を示してきた。ウクライナを防衛する役割が期待されるのは米国でなくドイツであるといった趣旨の発言からは、トランプが主として支援に伴う負担を懸念してウクライナ支援に反対してきたことがうかがえる。ただこれと同時にトランプはロシアのプーチン大統領を高く評価する発言を繰り返しており、「支援対象としてのウクライナ政府」と「制裁対象としてのロシア・分離独立勢力」という基本的な見立て自体に疑問を抱いていると言うこともできる。いずれにせよ、このようなトランプの基本姿勢は民主党オバマ政権との間に緊張をもたらしたこともさることながら、ロシアへの強硬論に傾きがちな共和党支持勢力との間により深刻な対立の種を蒔いたと言える。

選挙期間中に米国政治の観点からウクライナ問題への関心を集めた事案は少なくなかったが、上記の観点から特に注目すべきは、共和党の政策綱領の表記をめぐる党内対立である。これは2016年7月の共和党全国大会で採択された政策綱領のウクライナ支援に関する記述をめぐり、党内の介入推進派と介入反対派が駆け引きを展開したもので、当初予定されていた「殺傷能力を備える防衛兵器を提供する」という表現が最終的には「適切な支援を提供する」という穏当な表現へと変更されることとなった。この結果はトランプ候補を含む介入反対派の意向が色濃く反映されたことを意味するものであったが、この件に対

しては共和党支持層からの水面下での不満や反発が相当なものであったとも指摘される¹⁸。またこの件については民主党からの関心も高く、例としてベン・カルダン上院議員（Ben Cardin、民主党、メリーランド州）はニューヨーク・タイムズ紙を通してトランプ候補のウクライナ政策を公然と批判した¹⁹。

しかしこの一件以降も、共和党議員を中心に連邦議会ではウクライナ支援と対露制裁の強化を求める動きが活発である。例えば2016年9月21日には民主党のエンゲル下院議員を主要発案者とする決議案（H.R.5094）が下院で可決された。この決議案は、殺傷能力を備える防衛兵器のウクライナ政府への供与を改めてオバマ政権に要求するものであり、共和党からも強い支持が寄せられた²⁰。

加えてロシアによる米国大統領選挙への介入疑惑が問題化した後の年末年始にかけては、マッケイン、リンゼー・グラハム（Lindsey Graham、共和党、サウスカロライナ州）、エイミー・クロブチャー（Amy Klobuchar、民主党、ミネソタ州）という3名の上院議員がバルト三国・ウクライナ・グルジアを歴訪し、ウクライナ東部の前線付近ではマッケインが「我々はあなた方とともにいる。あなた方の戦いは我々の戦いであり、あなた方と我々はともに勝利する」と言明し、ウクライナ問題に対する強い関与の姿勢を示した。またウクライナと類似の領土問題をロシアとの間に抱えるグルジアでは、グラハムが「2017年が反攻の年となることを望む」と述べ、三者はより強力な対露制裁の関連法を2017年の連邦議会で成立させる意志を示した²¹。

対露制裁の強化に向けた具体的な動きは第115議会の開会後まもない2017年1月10日に見られ、先述のカルダンやマッケインを始めとする超党派の上院議員10名（共和党5名、民主党5名）が対露制裁に関する法案（S.94）を提出している。これは選挙介入問題やシリアにおけるロシアの行動も念頭に置いた制裁案であるが、ウクライナ問題に係るロシアの行動も対象とするものである。この法案については、2014年のウクライナ政変の後にオバマ政権が大統領令を通して発動してきた諸制裁を立法化することで、対露制裁解除の可能性を示唆するトランプ新大統領を牽制する狙いがあるとされる（大統領令による制裁の解除が大統領の一存でできるのに対して、法律による制裁の解除には連邦議会への説得が必要になる）²²。

なお次期トランプ政権を牽制するという限りにおいて、政権移行期間のオバマ政権は連邦議会と足並みを揃える姿勢を示したと言える。すなわち選挙介入問題を踏まえた制裁措置を2016年末に発動したのに加え（これについては制裁の規模の不十分さや制裁の遅れを介入推進の側から非難されもした）、ウクライナ問題についても、2017年3月に期限を迎える諸制裁の2018年3月までの延長を退任直前の2017年1月13日に決定した。これにより、少なくとも期限満了による制裁解除という目論みは遠のいたことになる。またこの際、オバマ大統領はロシアによるウクライナへの脅威を「米国の外交安全保障にとっての脅威」と言明し、ウクライナ問題に対する関与の姿勢を改めて示す格好にもなった²³。加えて更にその後の1月16日には、既に述べたように、バイデン副大統領がウクライナを訪問し、ロシアに対峙することとウクライナを支援することの重要性を改めて強調した²⁴。

（2）今後の見通し

以上のように、2016年大統領選挙と政権移行期間においてはウクライナ問題をめぐる介

入推進派と介入反対派の対立が深まり、共和党内の緊張という視座からもこの点への注目は高まっている。トランプ新政権発足後の見通しとしても、このような介入推進と介入反対の綱引きという構図は変わらないと考えられる。ただし米国内外の情勢の変化により、両者の力関係はその都度変化していくであろう。

まず米国にとっての支援対象であるウクライナ側が結束して統治能力を高めることは介入推進の議論を後押しするものとなりうる。とりわけこの点と関連して重要なのは既に述べたウクライナ政府の進める反腐敗政策であり、米国の介入推進勢力からの支持をつなぎとめるという意味でも、ウクライナ政府による政策の進展が引き続き期待されることになるであろう。

また米国にとっての制裁対象であるロシア側から新たな懸念や問題が浮上することも介入推進の議論を後押しするものとなりうる。2016年末に問題化したロシアによる選挙介入疑惑はまさにこのような情勢変化の好例であり、疑惑の問題化以降、オバマ政権と連邦議会がともに対露制裁に関する動きを活発化させたのは本稿でも論じた通りである。疑惑の問題化以前には散見されたトランプ新政権による対露制裁の早期解除を予測する見方も、疑惑の問題化以降は鳴りを潜めた感がある。

他方、米国にとっての支援対象であるウクライナ側から懸念や問題が浮上することは介入反対の議論を後押しするものとなりうる。2014年2月の政変から3年近くが経過し、オバマ政権が注力した反腐敗政策での成果の不十分さが米国内の「支援疲れ」を助長しているとの指摘が散見されるようになってきているが²⁵、時間の経過とともにこうしたウクライナ側の憂慮はますます大きくなっていくと考えられる。またこの点と関連して、ウクライナ政府側勢力の内部でも、穏健派と急進派による反腐敗政策の進め方をめぐる対立が顕在化するようになっており²⁶、こうした政府側勢力の内部対立が更に深刻化した場合は、米国のウクライナ支援も新たな問題に直面することになるであろう。

また米国にとっての制裁対象であるロシア側が特定の課題に関して米国と足並みを揃えることも介入反対の議論を後押しするものとなりうる。この点と関連してまずもって想起されるのは国際テロ対策の領域であり、特にこれまで米露が長らく対立してきたシリアで「イスラーム国」(Islamic State of Iraq and Syria: ISIS)に対する共同軍事作戦を実現させるか否かはこの先の重要な注目点となる。国際テロ対策を通じて米露が協力関係を進展させ、争点としてのウクライナ問題が後景に退くことは、ウクライナ政府にとって憂慮されるシナリオである。

加えて既述した共和党支持勢力の間でのプーチン支持の動向も、場合によっては介入反対の議論を後押しするものである。保守・右派勢力の間でのプーチン支持の傾向は近年の西側諸国に共通して見られる現象であり、欧州各国と比べると米国ではこの傾向が限定的との見方が大勢である²⁷。ただ既に紹介したプーチン大統領支持の高まりを示す世論調査の結果や、プーチン大統領を高く評価する発言を繰り返してきたトランプ新大統領の存在を踏まえると、このような傾向にも一定の注意を払う必要があると言える。

トランプ新大統領と同様にロシア寄りと思われながらも承認公聴会でロシアへの警戒姿勢を強調したティラーソンが今後どのような姿勢を見せていくのか、またオバマ政権がウクライナ政策の中核に位置づけたミンスク合意重視をトランプ新政権がどのように引き継いでいくのかなど、新政権のウクライナ政策を見通すことは困難な作業であるが、介入推

進と介入反対の力関係の推移に着目することが、見通しの足掛かりになるのではないかと考えている。

— 文末脚注 —

- ¹ Omicinski, John “Clinton Gives Russia Problem Top Priority” *Chicago Sun-Times*, March 11, 1993.
- ² ウクライナ問題に係る米国内政治を概観する日本語の論考としては、泉川泰博「米ロ関係とウクライナ危機」久保文明 編『アメリカ政治の現状と課題』21 世紀政策研究所, 2015 が挙げられるが、この領域に焦点を当てる日本語の研究・論考は量的には少ないと言える。
- ³ 草野厚『政策過程分析入門 [第 2 版]』東京大学出版会, 2012, p.154. の「相互浸透モデル」をもとに筆者作成。
- ⁴ Nelson, Rebecca M. “U.S. Sanctions on Russia: Economic Implications” *CRS Report*, R43895, February 4, 2015, pp.1-3.
- ⁵ Ibid, p.3.
- ⁶ Gilbert, Daniel “Sanctions over Ukraine Put Exxon at Risk” *Wall Street Journal*, September 11, 2014.
- ⁷ Stoner, Kathlyn & Michael McFaul “Who Lost Russia (This Time)? Vladimir Putin” *Washington Quarterly*, Summer, 2015, p.174.
- ⁸ Morelli, Vincent L. “Ukraine: Current Issues and U.S. Policy” *CRS Report*, RL33460, August 3, 2016, p.31.
- ⁹ Miller, Christopher “In Final Visit to Kyiv, Biden Urges World to Stand against Russian Aggression” *RFE/RL*, January 16, 2017.
- ¹⁰ Graham, Thomas & Matthew Rojansky “America’s Russia Policy Has Failed” *Foreign Policy*, October 13, 2016 などを参照。
- ¹¹ Bolton, John “Obama’s ‘Lead from Behind’ Security Strategy will Plague America for Decades” *Los Angeles Times*, February 9, 2015 などを参照。
- ¹² Miller, Christopher, op.cit.
- ¹³ McCain, John “The Russia-Ukraine Cease-fire is a Fiction” *Washington Post*, June 26, 2015.
- ¹⁴ “USA Can’t Police the World” *Congressional Record*, March 13, 2014, H2367-2368.
- ¹⁵ “Ukraine Support Act” *Congressional Record*, March 27, 2014, H2727-2728.; Simon, Richard “Dana Rohrabacher on Russia-Ukraine Crisis: ‘Putin is not Satan’” *Los Angeles Times*, March 14, 2014.
- ¹⁶ Hayden, Tom “Ukraine: Anvil of the New Cold War” *Nation*, July 21, 2014.
- ¹⁷ Bayer, Nick “Vladimir Putin’s Popularity is Skyrocketing among Republicans” *Huffington Post*, December 14, 2016.
- ¹⁸ Rogin, Josh “Trump Campaign Guts GOP’s Anti-Russia Stance on Ukraine” *Washington Post*, July 18, 2016; Merry, Wayne “Trump and Republican Old Guard Divide over Putin” *Newsweek*, July 26, 2016 などを参照。他方、このような不満や反発はあくまでも水面下のものが中心で、議会共和党から表立った異論が噴出しなかった点を問題視する見方もある。Kristol, William “Putin’s Party?” *Weekly Standard*, July 24, 2016.
- ¹⁹ Cardin, Ben “The Republican Platform and Ukraine” *New York Times*, July 21, 2016.
- ²⁰ Gorka, Alex “Ukraine Aid Bill Passes House of Representatives: Does it Meet US Interests?” *Strategic Culture*, September 29, 2016 などを参照。
- ²¹ “U.S. Senators to Push for Stronger Sanctions against Russia” *RFE/RL*, January 1, 2017.
- ²² “U.S. Senators Look to Cement Ukraine-Related Sanctions on Russia” *RFE/RL*, January 10, 2017; Schulberg, Jessica “Senators Unveil Bipartisan Bill to Improve New Sanctions on Russia: The Legislation Would Address Moscow’s Alleged Hacking, and its Actions in Ukraine and Syria, too” *Huffington Post*, January 10, 2017; Pifer, Steven “Congress, Russia, and Sanctions” Brookings Institution, January 18, 2017; Aleem, Zeeshan “Trump Can Lift Some Russia Sanctions, But it Won’t be Easy” *Vox*, December 23, 2016 などを参照。
- ²³ “Obama Extends Sanctions on Russia over Aggression in Ukraine by One Year” *RFE/RL*, January 14, 2017.
- ²⁴ Miller, Christopher, op.cit.
- ²⁵ Standish, Reid & Ian Bateson “Ukraine Has Opened Pandora’s Database of Corruption” *Foreign Policy*, November 4, 2016.

- ²⁶ Miller, Christopher “Saakashvili Lashes out at Poroshenko, Quit as Odesa Governor” *RFE/RL*, November 7, 2016. などを参照。
- ²⁷ 米国も含めた西側諸国の保守・右派勢力におけるプーチン支持の動きを検証する論考は数多い。Brownstein, Ronald “Putin and the Populists: The Roots of Russia’s Political Appeal in Europe and the United States” *Atlantic*, January 6, 2017 など。