

第二章 ロシアの対米外交

笠井 達彦

戸崎 洋史

1. 政治・安全保障関係

2001年9月11日の米国におけるテロ攻撃(9.11事件)は、露米関係を大きく変容させる契機となった。これは、「テロとの戦い」でロシアの支持や協力を不可欠とした米国と、米国をはじめとする西側諸国との関係を強化したいロシアの、双方の利害が一致したことによるものであったが、結果として、「すでに行われてきた多くの分野における露米エンゲージメントおよび協力を加速化させ⁽¹⁾」ることとなった。露米両大統領は、2002年5月24日の首脳会談で、戦略攻撃能力削減条約(モスクワ条約)および「新しい戦略関係に関する共同宣言」や経済関係の文書に署名し、両国が「新しい戦略関係」へと移行して、パートナーとして幅広い問題で協力することを宣言した。モスクワ条約の締結は、10年近くにわたって露米間の重大な懸案の一つとなっていた戦略戦力問題に一応の決着をつけたという意味で、露米協調関係を象徴するものであった⁽²⁾。

そうした露米協調関係を動揺させたのが、2003年3月の戦争へと発展したイラク問題であった。ロシアは、フランスやドイツなどととも、国連安全保障理事会において対イラク武力行使容認決議案に強く反対し、最終的には拒否権行使も辞さないことを明確にした。

ロシアがイラク戦争に反対した要因として、まずあげられるのは、ロシアが冷戦期からイラクと友好関係にあったこと、のみならずイラク戦争がロシアにとって、ソ連時代の債権回収、油田開発権の維持、あるいは石油価格の高値安定などといった、イラクにおけるロシアの権益を脅かすものであったことであろう⁽³⁾。またプーチン政権が、2000年の「国家安全保障概念」でも示したように、多極化世界の形成を基本路線とし、「米国の優位性そのものを全否定しているわけではない」が、「ロシアの影響力を弱めるような過度な『単独主義(ユニラテラリズム)』に反発⁽⁴⁾」してきた。米国が主導し、しかも「単独主義」的に行われるイラク戦争は、ロシアの多極化路線に反するものともいえ

た。こうした要因に加えて、ロシアの国内・内政状況がプーチン政権のイラク問題に関する政策や態度に大きな影響を与えたとの見方も強い。ロシア人口の18%はムスリム系であり、しかもロシアは、チェチェンなどムスリム色の強い紛争地域を抱えている。そのロシアがイラク戦争に賛成すれば、圧倒的多数は穏健派であるムスリム系ロシア国民が反発し急進化すること、あるいは小康状態にあるチェチェンが再度問題となることが懸念された。またロシアでは、2003年12月に議会選挙を、2004年3月には大統領選挙を控えていた。2002年5月のブッシュ大統領訪露の際も大

規模な抗議集会が開催されたように、ロシアではもともと反米感情が強く、プーチン政権は、イラク問題を機にそうした反米感情が一層高まるのを無視できなかった⁽⁵⁾。

さらにいえば、フランスが反イラク戦争で主導的な役割を担い、より強硬に米国に反対したことも、ロシアの態度に影響を与えた。反イラク戦争の陣営に加わることに對する米国からの反発、あるいは西側からの孤立などへのロシアの懸念が緩和されたからである。

イラク問題をめぐって、露米は意見を異にしたが、少なくとも現状では、イラク戦争は露米二国間関係を決定的に悪化させるものとはならなかったように見える。イラク戦争開始の前後で、露米首脳や外相は、イラク問題に関する露米の意見の不一致が二国間関係の悪化をもたらすものではないという趣旨の発言を繰り返した。たとえば、開戦前は「イラク危機解決への協力は米ロ関係の試金石」と形容していたイワノフ外相は、開戦直前になると「米国は依然としてロシアのパートナー」であると述べ、米国との良好な関係が維持されていることを強調した。イラク戦争において、バグダッドから退避途中の駐イラク、ロシア大使館車列銃撃事件が起こったものの、それが政治的な問題に発展することもなかった。

そして両国は、2003年6月に予定されたサンクトペテルブルグにおける露米首脳会談へ向け準備を続け、会談は予定通りに開催された。この首脳会談では、二国間関係の修復が演出された。ロシアは、イラク戦争を理由としてモスクワ条約の批准プロセスを延期していたが、首脳会談直前の5月28日に批准し、首脳会談で露米両大統領が批准書を交換した。両大統領は記者会見で、イラク問題での経験は二国間関係をむしろ強化したとの認識を表明し、国際的安定の強化、対テロリズム、戦略的安定、大量破壊兵器拡散、経済、エネルギーなどといった問題で一層の協力を行うことが確認された。

2003年9月24-27日のプーチン大統領訪米でも、露米関係がイラク戦争前の蜜月状態まで復活していることがアピールされた。共同記者会見では、ブッシュ大統領が、「ロシアおよび米国は、テロとの戦争における同盟国である」と述べ、さらに「ミサイル防衛協力の強化を模索している」ことを明らかにした。プーチン大統領も、「われわれが乗り越えなければならない困難のすべてにもかかわらず、われわれの関係の精神および基本的原則——相互信頼、公開性、予見可能性、ならびにお互いの利益の考慮および尊重——は変わっていない」し、「米国と達成してきた関係のレベルを高く評価する」と述べた⁽⁶⁾。

こうして、イラク問題が露米関係にもたらした緊張は、少なくとも表面上は緩和されたように見える。ただ、イラク戦争が今後の露米関係に持つインプリケーションは、現状では必ずしも明確ではない。イラク戦争は、露米が今後もお互いの利益をめぐって対立する可能性があるという現実を示した。イラク戦争後の露米関係の修復は難しいとの悲観的な見方がある一方で⁽⁷⁾、9.11事件

後の露米関係に存在した非現実的な期待を排除し、共通関心分野への再フォーカスに資するものであり、長期的、戦略的および相互的な利益の拡大や、意見が一致しない問題に関する率直な議論が可能になるとの楽観的な見方もある⁽⁸⁾。世界の二大核保有国であり、また安保理常任理事国でもある露米間の関係は、冷戦期ほどではないとはいえ、現在も世界の政治・安全保障問題に一定程度の重要性を持っている。この二国間関係が冷戦期のような緊張を孕んだものとならないように、対立や摩擦に至る問題を調整し管理することが、両国にとっての「ポスト冷戦後」の重要なアジェンダになっていくと思われる。そして安全保障分野では、対テロリズム、核兵器をはじめとする大量破壊兵器の拡散防止、北東アジアや中東の安全保障環境の改善など、両国が協力および協調できる分野は少なくないといえる。

2. 経済実務関係

2002年5月の露米首脳会談以降、経済実務面は、「質的に新しい露米関係」を構成する大きな柱となり、2003年9月の露米首脳会談ではその傾向が一層強められた。既に7月の時点でプーチン大統領は、「9月のブッシュ米大統領との会談では露米経済協力の問題が主要なテーマとなるだろう」と述べている⁽⁹⁾。2003年9月の露米首脳会談後の共同記者会見では、プーチン大統領は、「会談では通商・経済関係に多大な注意が払われた」こと、あるいは「今年上半期、露米両国間の貿易額は(前年同期に比べ)30%以上増えた」こと、などを述べた⁽¹⁰⁾。イワノフ外相は、「露米関係は、信頼に基づく互恵的パートナーシップという新たな質的レベルへと踏み出している。重要な課題は政治関係の下に貿易経済・投資協力の強固な土台を据えることだと考えている⁽¹¹⁾」として、政治関係が進んだ露米関係において、次の段階は経済分野の関係強化が重要であると指摘している。

以上の大きな流れの中で、個別分野では次のような関係強化がはかられた。

第1に、露米エネルギー・パートナーシップである。これは、2002年5月の首脳会談で開始されたプロセスであるが、米国としては、世界有数の石油・ガス資源を有するロシアとのエネルギー面での協力関係を有し、ロシアとしては、国の経済の根幹ともいえるエネルギー分野の世界における指導的役割を維持することで、パイプライン網整備等における米国からの投資を期待しているものである⁽¹²⁾。

イラク戦争後では、露米首脳会談直前の2003年9月後半に、第2回露米エネルギー・フォーラムがサンクトペテルブルクで開幕された。具体的案件としては、ムルマンスク・パイプライン建設計画⁽¹³⁾、バレンツ海大陸棚シュトクマノフ鉤区天然ガスのLNG化と米国への輸出計画(2010年からの生産計画)、およびサハリン石油天然ガス開発案件である。以上により、プーチン大統領は、

「早くも 5～7 年後には、ロシアからの石油供給が米国の石油輸入量の 10%以上を占めるようになることを期待している⁽¹⁴⁾」。いくつかの案件については純粋に経済的な計算がなされたものとは言えず、ロシア側の強い投資要請に対して米側が政治的に配慮しているという、露米それぞれの思惑で動いている側面もあるようだ。

第 2 に、ジャクソン・バニック修正条項適用除外問題である。この案件は、ソ連時代からの露米経済関係における懸案事項である⁽¹⁵⁾。同法によりストップされている対露最恵国待遇付与は米政権により毎年更新されているので、実質的な問題はなく、象徴的案件ではあるが、これまで解決されていない。2002 年 5 月にブッシュ大統領が提案して米議会で審議され、さらにイラク戦争開戦前夜の 2003 年 3 月にもルーガー米上院議員の提案があったが、解決には至らなかった。ブーチン大統領は、2000 年の大統領就任以来、大規模経済構造改革を実施し、現時点でマクロ経済も好調で、ロシア産業の復調が芳しいこととも相俟って、2003 年 9 月の訪米の際も「米国でロシアに対してジャクソン・バニック修正条項が機能し続けていることは理解できない⁽¹⁶⁾」と述べている。ただ、この問題は、両国政権が努力をしているものの、近い将来に解決される見通しはなく、次の何らかの大きな政治的機会を待たなければならないようである。

その他、露米経済面では、ロシアによる米国産鶏肉の輸入制限など貿易紛争が起こっているが、これは、イラク戦争とは関係なく進行中のものである。米国によるロシア製鋼材の輸入制限は、現時点では沈静化している。また、ロシアの WTO 加盟交渉も進行中で、エバンズ米商務長官はグレフ露経済発展貿易大臣に、「米国はロシアの可及的速やかな WTO 加盟に関心があり、この問題においてロシアを支援していく⁽¹⁷⁾」と述べたが、そこにはイラク問題に関連してロシアの協力を取り付けておきたいブッシュ政権の政治的意図も感じられる。

*

こうしてみると、露米経済関係は、イラク戦争の影響をさほど受けていないように感じられるが、実際は必ずしもそうではない。イラク戦争は、次のような実務面での影響を露米関係に与えた。

第 1 は、イラク復興に関連する。2003 年 9 月 27 日の露米両首脳による共同記者会見ではブーチン大統領は「われわれは、これが複雑なプロセスであり、それが確固とした法的小よび行政的基盤に基づかなければならないことを理解している。それは段階的に進展しなければならない。イラク復興へのわれわれの参加の度合いとレベルは、新たな国連安保理決議の骨子が明らかになった後で決定されるだろう⁽¹⁸⁾」と述べている。

第 2 は、ロシアがイラクに有する既得権益に関するもので、上記のイラク復興とも深く関連する。ロシアがイラクにもつ権益としては、未回収債権(約 80 億ドル)のほか、ルクオイル社の西クルナ油田開発権(出資比率 68%、予想投資額 60 億ドル)、イラクの原油輸出・人道物資購入契約、

ならびに10年間の経済協力プログラム(400億ドル以上)があげられる⁽¹⁹⁾。これらについては、既にイラク戦争前から露米間で議論されており、2002年10月3日、パウエル米 국무長官はワシントンで開かれた露米実業評議会第10回年次会議で、「米政府は、イラクでの体制交代に備えた計画の策定に際し、ロシアや地域諸国の利害を考慮している⁽²⁰⁾」と発言して、ロシアの権益への考慮を表明し、ロシア側も比較的安心していただけであった。しかしながら、同年12月、フセイン政権下のイラク石油省が、ロシア石油会社ルクオイルにイラク西クルナ油田の開発契約の破棄を通告したことから、状況が一変した。イラク政府は、この決定を純粋に経済的なものとしたが、一部には、ロシアがイラクに国連による大量破壊兵器査察を受諾するよう求める国連安保理決議を支持したことへの報復との見方もあった⁽²¹⁾。その後ロシア政府は、2003年1月にかけてイラク政府と協議を繰り返し、結局は、この権益の維持が合意されたばかりか、さらに総額10億ユーロに上る石油部門での協力に関する議定書が署名されることとなった。しかしながら、上記の事件は、イラクにおけるロシア権益が如何に脆弱であるかをロシア指導部および経済関係者に実感させた。イラク復興を巡る米国等とのやりとりには、常にこのロシア権益が顔をのぞかせることとなった。

債権放棄(80億ドル)も大きな議題であった。債権の詳細は明らかになっていないが、大半がソ連時代の軍事支援等に関わるものとみられており、額的には最大の債権国の一つである。この件に関しては、プーチン大統領は賛成し、財務大臣などは反対するなど、ロシアの立場は反対と賛成との間で大きく揺れ動いていたが、2003年12月、米国がロシアに債権放棄を要請し、ロシアはパリクラブでの枠内でこれに応じる考えを示した。

3. 露米関係の今後

露米関係の今後は、もちろん予断できないが、ロシアの政治体制が大きく変化しない限り、冷戦期のような対立が再び生じることはないであろう。冷戦は、自由主義と共産主義という、互いに妥協できないイデオロギーを背景とした米ソ間の対立であった。現在、イデオロギー、民主主義あるいは市場経済などといった基本的な価値について、露米間に深刻な相違はない。

また、ロシアは多極世界を模索しているとされるが、力の分布を修復する古典的な「勢力均衡」のための動きを活発化させるとは、当面は考えにくい。「ロシアの指導者が取り組み続けている内政的、経済的、社会的および防衛的挑戦によって、ロシアは近い将来において、大国の地位を達成できないであろう」し、「ロシアは米国に敵対的な潜在的軍事連合のメンバーとしては台頭しないであろう」し、さらに「国の軍事的優越の均衡をとることを意図した反米同盟のメンバーにロシアがなるという見方も、極めて信じがたい⁽²²⁾」からである。

そうだとすると、「力の分布」に大きく影響を及ぼし得る戦略戦力問題で対立が再燃するとは考

えにくい。ロシア国防省は2003年10月はじめ、「ロシア軍発展の焦眉の課題」と題する文書を大統領に提出した。そのなかでは、核抑止力の維持を第一の課題と位置付け、さらに核戦力への依存を高めることなどが記された。この点についてソコフ(Nikolai Sokov)は、ロシア軍部は依然として米国による仮説的攻撃(hypothetical attack by the United States)を撃退する能力をロシア軍事計画のベンチマークと見ているものの、それは、米国と戦うことのできる軍隊は他のいかなる国家あるいは国家連合とも戦うことができるという単純な前提を反映したものであると分析している⁽²³⁾。ロシアの経済状況や安全保障上の優先課題などを考えると、ロシアが米国の戦略核戦力およびミサイル防衛戦力に対抗して戦略戦力を再増強するという可能性は低いといえる。

ロシアはむしろ、米国の圧倒的なパワーを現実のものとして受け入れ、その上で、必要であれば米国の圧倒的なパワーも利用しつつ、自国の利益を最大限化しようとしているようにも思われる。こうしたロシアの政策が変化する要因となりうるのは、たとえば米国がイラク復興に失敗するなどして、そのパワーが低下し、「アメリカ帝国」とも称される現在の単極構造が弱体化することであろう。その際、ロシアは、中央アジアなど旧ソ連圏における影響力の復活を目指したり、世界の多極化、ならびにそのなかでの有力な一極としての地位を築くための努力を行ったりするかもしれない。他の要因としては、プーチンの国内での権力基盤が弱まり、軍部など他の勢力が台頭する可能性も考え得る。こうした勢力がプーチン政権の西側寄りの外交政策に批判を強めていけば、プーチン政権は米国など西側諸国の協調関係を低下させる政策にシフトしていくかもしれない。

「パワー」をめぐる動向に大きな変化が起きなければ、今後の露米関係の動向に最も強く影響を及ぼすのは、「利益」の側面だと考えられる。そして露米は、少なくとも現状では、二国間の協力関係を維持することが両国の重要な国益に資すると、程度の差はあれ、ともに認識しているようである。とりわけ国際テロ問題への対応は、両国ともに、最優先課題の一つである。米国が進める「テロとの戦争」、ならびにテロ組織による大量破壊兵器取得の防止などに、ロシアの協力は非常に重要である。プーチン政権にとっては、米国など西側諸国と「テロとの戦争」で共同歩調を取り、また良好な関係を維持することを通じて、チェチェン問題への断固とした対応が容易になる。

もちろん、露米の国益は全く一致しているわけではないため、利益をめぐる摩擦や対立は今後も起こるであろう。こうした対立点となりやすいのが、「ならず者国家」に対する政策である。大量破壊兵器の拡散防止を最優先課題に位置付ける米国は、「ならず者国家」に強い態度で望んでいる。これに対して、たとえばイラン問題に関しては、米国が再三、ロシアにイランへの軽水炉の供与を停止するよう求めてきたが、ロシアは、イランに核開発問題への疑念が高まっているなかでも、これを供与する方針を変えていない。そこには、ロシアの経済的な権益、ならびに当該地域における一定の影響力の確保といった考慮が反映されていると思われる⁽²⁴⁾。

露米はもはや敵ではなく、パートナーであるということが、とくに 9.11 事件以降、両国から頻繁に発せられる。「テロとの戦い」の文脈では「同盟国」であると位置付けられることすらある。しかしながら、露米は、同盟関係、あるいはそれに近い関係にあるわけではなく、良好な二国間関係が継続するという保証はない。こうしたなかで重要なのは、両国の利益をめぐる様々な日常のかつ個別具体的な問題が、二国間関係を著しく損なうような大きな対立に発展しないように調整し管理することだと思われる。二国間の緊密な協議は、すべての問題の解決を保証するものではないが、そうした問題の調整および管理に不可欠である。また、両国が協力できる分野を拡大かつ深化させていくことも重要であろう。

－ 注 －

- 1 Matthew A. Cordova, “The Transformation of U.S.-Russian Relations,” *U.S. Foreign Policy Agenda: An Electronic Journal of the U.S. Department of State*, Vol. 7, No. 2 (July 2002), p. 23.
- 2 とくに露米間軍備管理問題を題材として、冷戦後および 9.11 事件以後の二国間の戦略関係、ならびにモスクワ条約の背景、意義および問題点などを論じたものとして、戸崎洋史「露米間軍備管理問題：『新しい戦略関係』への移行と課題」松井弘明編『9.11 事件以後のロシア外交の新展開』日本国際問題研究所、2002 年、27-59 頁を参照。
- 3 ロシアとイラクの関係については、小泉直美「ロシアの対イラク・イラン・北朝鮮政策」松井編『9.11 事件以後のロシア外交の新展開』、97-103 頁を参照。
- 4 兵頭慎治「プーチン・ロシア新政権の対外・安全保障戦略」『防衛研究所紀要』第4巻第3号（2002 年 2 月）、128 頁を参照。
- 5 ロシアの国内・内政状況からロシアによるイラク戦争反対の要因を論じたものとして、Rajan Menon, “Why Russia Says ‘Nyet’ to the U.S.” *Chicago Tribune*, March 12, 2003 <<http://www.cfr.org/publication.php?id=5683>>; Leon Aron, “Russia, America, Iraq,” *Russian Outlook*, American Enterprise Institute, May 1, 2003 <http://www.aei.org/include/pub_print.asp?pubID=17061>; Paul J. Saunders, “The U.S. and Russia after Iraq,” *Policy Review*, No. 119 (June/July 2003) <<http://www.policyreview.org/jun03/saunders.html>>を参照。

- 6 “Remarks by the President and Russian President Putin in Press Availability Camp David,” Camp David, Maryland September 27, 2003
< <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030927-2.html>>.
- 7 Stephen R. Sestanovich, “Restoring U.S.-Russia Harmony,” *Washington Post*, May 31, 2003 <<http://www.cfr.org/publication.php?id=6012>>を参照。
- 8 Leon Aron, “Russia, America, Iraq,” *Russian Outlook*, American Enterprise Institute, May 1, 2003 <http://www.aei.org/include/pub_print.asp?pubID=17061>.
- 9 アメリカン・インターナショナル・グループ(AIG)のモーリス・グリーンバーグ会長との会談での発言(ラジオ・ロシア=RP、2003年7月28日)。
- 10 “Remarks by the President and Russian President Putin in Press Availability Camp David.”
- 11 国交回復70周年での発言(ラジオ・ロシア=RP、2003年11月15日)。
- 12 ユスフォフ・ロシア・エネルギー相発言(ラジオ・ロシア=RP、2003年9月22日)。
- 13 シベリア石油をムルマンスク(バレンツ海沿岸)経由のパイプラインで米国へと輸送しようとするもの。ムルマンスク港石油ターミナル建設案件と同港からシベリアへの石油パイプライン建設。
- 14 ラジオ・ロシア=RP、2003年9月26日。
- 15 詳細は、笠井達彦「ロシアの対外経済活動を取り巻く環境の変化と経済外交」松井編『9.11事件以後のロシア外交の新展開』、85頁を参照。
- 16 ラジオ・ロシア=RP、2003年9月26日。
- 17 「ロシアの声」放送=RP、2003年9月24日。
- 18 “Remarks by the President and Russian President Putin in Press Availability Camp David.”
- 19 『日本経済新聞』、2002年12月21日(朝刊)。
- 20 ラジオ・ロシア=RP、2002年10月3日。
- 21 ルクオイル・アレクペロフ社長発言(モスクワ放送=RP、2002年12月16日)。
- 22 Eugene B. Rumer and Celeste A. Wallander, “Russia: Power in Weakness?” *The Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 1 (Winter 2003-04), pp. 68-69.
- 23 Nikolai Sokov, “Russian Ministry of Defense’s New Policy Paper: The Nuclear

Angle,” *CNS Report*, October 10, 2003 <<http://cns.miis.edu/pubs/reports/sok1003.htm>>.

- ²⁴ Robert Einhorn and Gary Samore, “Heading off Iran’s Bomb: The Need for Renewed U.S.-Russian Cooperation,” *Yaderny Kontrol Digest*, Vol. 7, No. 3 (Summer 2002) <<http://www.pircenter.org/board/article.php3?artid=1097>>を参照。