

ブリーフィング・メモ

ウクライナ東部紛争の構造

地域研究部米欧ロシア研究室 山添 博史

ウクライナをめぐる国際危機が始まって1年半が経過した。2014年3月にクリミア半島がロシア連邦に編入され、4月にはウクライナ東部のドネツク州およびルガンスク州（いわゆる「ドンバス」）で反政府勢力が武装闘争を開始し、現在に至るまで両州の一部が戦闘状態にある。2014年9月にベラルーシの首都ミンスクで停戦協定の合意が成立したが戦闘は続き、2015年2月にその履行条件を詳細化した協定、いわゆる「ミンスク II」が成立した。その後も戦闘は続き、9月以降はおおむね沈静化したものの、解決とはほど遠い状態が続いている。本稿は、2015年1月のブリーフィング・メモ（坂口賀朗「ウクライナ危機とロシアのユーラシア戦略」）に引き続き、まずウクライナ東部紛争の構造を3つの層に分けて理解し、続いてウクライナとロシアの観点から考察する。

ウクライナ危機をめぐる3つの層

まず第1層として、ウクライナ自身の抱えてきた問題がある。ロシア系住民もウクライナにアイデンティティがあるため、筆者はウクライナが分裂しているという立場をとらないが、これまでのキエフのどの政権に対しても、ある地域の人々が深刻な不信を抱いてきたとは言える。ウクライナ政治では、特定地域や特定グループの利益を代表する人々が政権を担い、オリガルヒと呼ばれる財閥の諸勢力もからんで、中央政府を利益配分のもととしてきたという側面が強い。東部に基盤を持つ「地域党」を率いたヴィクトル・ヤヌコヴィチ大統領に至っては、側近グループで利益を独占して多くの支持層も疎外しており、2014年2月21日に反政府運動との和平協定にサインした晩に突然逃亡し、翌日地域党議員も大統領権限剥奪に合意し、ヤヌコヴィチはウクライナのどこにもいられない人になった。政変後の暫定政権の人々は「ロシア語を公用語の地位から外す」という提案（のちに中止）を始めたため、ロシア語で主に生活してきた南東部諸州の住民の間で「ウクライナ民族主義者が南東部を抑圧しようとしている」といった言説がまかり通る余地が大きく、実際に南東部の多くの箇所で抗議運動が広がった。もともと軍や治安部門の質は悪く、政変直後はさらに混乱しており、南東部各地で起こる事態に対応できず、クリミア半島が離脱しドンバスで武装闘争が継続することになってしまった（ハリコフ州では原状を回復できた）。ドンバスではソ連時代の工業発展と社会主義が肯定的な記憶となっており、反政府勢力は「ドネツク人民共和国」「ルガンスク人民共和国」を称している。ウクライナのこうした条件は、同じくロシア系住民の緊張を抱えるラトヴィアやエストニアと比べても深刻であり、またヤヌコヴィチその人の突然の行動なくしてはこのような展開にならなかつたろう。

次に第2層として、隣国ロシアがある。和平調停など外交活動も行うロシアだが、ドイツやフランスと違ってミンスク合意にも署名しており、当事者的色彩が強い。クリミア半島については、ロシアは現地でのウクライナ離脱運動を直接支援し、元来ロシアのものだと主張して領土を拡大したため、明らかに当事者である。ドンバス紛争については、ロシアは外国として、ウクライナ内のマイノリティの権利が守られるべきと主張し、和平実現に努力するという立場をとっているが、反政府勢力の生存に大いに関わっており、経済・政治・軍事などの面で直接的な支援をしていると考えられる。2014年7月にウクライナ軍が攻勢を強めると、8月にはロシアから「人道支援」その他の支援があり、反政府

勢力は盛り返し、ロシアとの国境地帯を多く押さえることになった。ロシアは公には直接軍事介入を否定しているが、ウクライナに入って捕虜となったロシア軍人の例や、反政府勢力が「ロシアの軍事支援を得ている」と発言した例もあるほか、反政府勢力に対する政治・外交面での支援は明らかである。ウクライナや欧州連合（EU）はロシアを当事者と見なしているのであり、ドンバス情勢はロシアがどう動くかが最大の要因と言えよう。

第3層は、ウクライナをとりまく国際環境、特にロシアと米国との関係である。ロシアは北大西洋条約機構（NATO）の加盟国や軍事インフラが拡大することに反発し続けており、2011～2012年に国内でプーチン政権反対運動が広がってからは、米国がロシアの安定を損なおうとしているとの見方を強めている。かつてロシアはEUをそれほど問題視していなかったが、2013年にEUがウクライナのヤヌコヴィチ政権と進めた連合協定は、カザフスタン・ベラルーシ・ロシア側のユーラシア経済連合と相容れないものを含んでおり（EU側が表明。Dutkiewicz and Sakwa, p. 118）、ウクライナを完全にロシアから切り離す動きだとロシアはとらえ、反対するようになった。2014年2月にキエフで政変が起こった時点で、ウクライナはある意味「力の空白」であり、ロシアが米国やNATOに対する危機意識をもってウクライナで実力を行使しようとする際に、それを阻む勢力はなかった。実際にはウクライナのNATO加盟の動きは親欧米のヴィクトル・ユシチェンコ政権下の2008年にすでに止まっており、ロシアの誤解・誤認を指摘することも可能だが、ともかく2014年2月のロシアは座して安全が守られると確信できず、かつ実力行使が可能と考えて行動したのである。

このように、ウクライナ特有の条件があり、ロシアの意図や能力があり、国際環境が不信と力の不均衡のために安定を保障していないと考えれば、長期的な秩序安定のためにはそれぞれの層における改善が必要となろう。「ロシアの行動を変えさせるために制裁を課す」あるいは「ロシアの力が及ぶ範囲を西側は承認すべき」というような考え方だけでは十分ではない。

ウクライナ危機に関しては、欧州安全保障協力機構（OSCE）の役割が注目に値する。ウクライナもロシアも加盟国であり、OSCEは定期的な対話の場となっており、また停戦交渉の仲介も行っている。2014年3月に、OSCEはウクライナに特別監視ミッション（SMM）を派遣し、各地の状況の監視を開始した。ドンバス紛争が始まってからは、両軍にアクセス拒否される戦闘地域や国境地帯があるものの、監視員が直接確認した事実を毎日報告しウェブサイトで公表しており、両軍は報告事実を基本的に認めている。あくまで文民による監視（monitoring）であり、停戦違反に対して具体的な措置を行うことはできないが、明白で大規模な非人道的行為はある程度抑制されていると思われる。

ただし、OSCEもロシアが満足する欧州安全保障のしくみとはなっておらず、たびたびロシアは別の機構によるロシア含む全欧州の安全保障を提案してきた。つまりロシアは、共通の規範を遵守することにより自身が守られるという認識を共有できていない。NATOもEUも、基本的にロシアを除く統合のしくみである。現時点では、ロシアも含んで機能する安全保障の機構を構想することすら容易ではなく、勢力均衡の観点でもウクライナにおいて強力な実力行使が可能なアクターがロシアであるため、ここでは続いて、第1の層であるウクライナの問題と、第2の層であるロシアの問題を考察する。

ウクライナの難題と取り組み

ウクライナにとって、統治の及ばない地域がある状態は当面もとに戻すことができず、本当にNATOに加盟するための条件も整わない。一方で、国民意識においてロシアとの決別がはっきりしウクライナ人アイデンティティが強まった。以前の世論調査ではEUとロシアが協力相手として同様のレベルの支持を得ていたが、危機発生後はEUとの協力への支持がはっきり優勢となっており、かつ親ロシア政策を支持しやすい多くの住民が投票プロセスから外れている。これまでもウクライナの歴代政権は、

親EUを掲げつつ親ロシア政策を進めたり、その逆を行ったりしており、今後いずれロシアとの妥協や協調を求める政策が出てくる可能性はある。しかし市民社会が親ロシアの方向を是認し続ける状況はもはや考えにくく、ロシアが希望するような統合のレベルには至らないだろう。

ウクライナの治安維持能力もだんだんと高まる傾向にある。2014年2月～4月には軍や治安部門が十分に機能していなかった。2014年夏にはウクライナ軍がドンバスを制圧する勢いであったが、8月に反政府勢力が盛り返し、9月にミンスク合意により当面の停戦となった。2015年1月に再び反政府勢力の攻勢があり、2月にミンスク II が成立したあとも、要衝デヴァリツェヴォを占領した。ただ、反政府勢力はこのあとアゾフ海の重要港湾都市マリウポリに向かって攻勢をかけているが、ウクライナ軍や親キエフ武装組織が防衛しており、ウクライナ側の抵抗力は高まっている。

一方で、国民統合にはなおも障害がある。ミンスク合意では、ウクライナが憲法改革などを通じて、地域の自治権を強化すること、キエフと反政府勢力の対話を通じて地方選挙を実施することを求めているが、キエフの政権は反政府勢力と対話せずにものごとを進めている。やはりキエフでは、反政府勢力、ひいてはロシアと安易に妥協すべきでないとの意見も根強い。とはいえ、「右派セクター」などウクライナ民族主義の団体は、ロシア寄りの報道等では強調されており南東部住民の恐怖心を煽っているが、実際には議会にも選出されておらず政治的影響力はなく、逆に現政権に対し反対運動も起こしている（2015年8月、議会前で乱闘があり警察官が死亡）。また、ウクライナ当局は、反政府勢力を「テロ組織」と見なして「反テロ作戦」を遂行しており、住民に被害の出やすい攻撃方法を行ったり、正規軍ではない民族主義系組織が参戦したりといったことがあり、なおもキエフが信用できずに反政府勢力を支持する住民は相当数いると思われる。

長期的には、ウクライナの経済・産業、民主的統治などの発展が、混乱を脱し安定した地域秩序の強力な基盤となるだろう。もともと、ロシアからの低価格ガスに依存して外交が混乱してきたのは、経済・産業全般の弱さに加え、エネルギー効率の悪い生産方式であった。オリガルヒの暗躍や警察の汚職も排除し、健全な経済・政治の発展をもたらす必要がある。現政権は困難を抱えながらもその努力を堅持しており、日本もこれらの分野で、汚職対策やエネルギー効率向上に向けた専門家派遣も含めた支援を実施しており、またOSCEの活動にも人員派遣と資金援助などを行っている。

プーチン政権の選択

プーチン政権は2014年の「強い対外政策」により支持率を高めており、経済制裁や欧州食料品の輸入制限があっても、国民の政権批判には至っていない。しかし、制裁による金融市場での不利益に加え、2014年後半からは国際原油価格の下落により、従来どおりの財政運営も困難になっており、2015年における予算編成プロセスは税収見通しを立てがたいために混乱した。さらに欧州諸国との外交関係が悪化してビジネス環境が暗転するのは避けたいところで、ウクライナ危機の過剰なエスカレーションはロシアとしても得策ではない。

一方で、欧米にあまりに妥協的に見えることにもリスクがある。ロシアの言説において、「ノヴォロシア」は、18世紀に帝政ロシアが拡大し編入した地域のことであり、現在のウクライナ南東部にあたる地域にはロシアも特別の権利を有するという主張に用いられる。例えば「地政学」で有名なアレクサンドル・ドゥギンは、クリミア編入によりロシアは西欧型国家ではなくロシア文明に戻ったことがはっきりし、文明としてはロシアに属したウクライナ南東部を「解放」しなくてはならないと論じる（Dugin, pp. 498-501）。これまでのところ、プーチン政権はドンバスの両「人民共和国」を国家承認したり編入したりという方向を示していないが、もしさらに退いたスタンスが目立つようになると、「強い対外政策」を支持してきた層も不満を覚えることになろう。プーチン政権としては、制裁など

の圧力に屈した形ではなく、あくまでロシア主導の形で、欧米諸国との関係改善を追求するという、狭い範囲での外交努力を行っている。

ドンバスでは2015年8月にもマリウポリ周辺などで戦闘が続いたが、9月からは停戦が概ね維持され、重火器の前線地帯からの撤退も始まった。一方で、ロシアはシリアにおける軍事作戦を開始した。9月30日以降、地中海岸の基地からロシア機が周辺の反政府勢力の拠点を空爆している。10月7日、ロシアはカスピ海から巡航ミサイルを発射してシリア領内の目標を打撃し、精密誘導の能力を示したが、これはイランおよびイラクと調整したうえで両国の上空を通過したものだ。これには、米国が苦慮するシリアでのアサド政権といわゆる「イスラーム国」の問題において、ロシアの行動による解決案を打ち出し、米国を交渉のテーブルに座らせるという効果を狙ったものと考えられ、実際にシリア上空での航空機の行動については米露間で危険防止措置の協定が成立した。ロシア人の戦闘参加も戦死も公にできないウクライナでの状況と異なり、シリアでの作戦は、アサド政権の要請を受けて堂々とする正規のものであり、ロシア国民にも見せる効果がある。キエフのラズムコフ・センターのオレクシイ・メリヌィク国際関係安全保障研究部長は、プーチン大統領が目指したウクライナ南東部8州の切り離しはウクライナの抵抗により失敗し、対外的栄光を求める国民にシリアでの軍事的成功を見せようとしており、数ヶ月はドンバスにおいて停戦が持続する可能性があるが、プーチン大統領はいつでもエスカレーションを起こすことができる、と指摘している。確かにシリア作戦のほうが目的に沿って合理的に手を打っている印象があり、現状ではドンバスにおいて攻勢をかけるのも退くのも得策としていないようだが、ロシアは依然としてドンバス情勢を変える能力を持っている。プーチン政権のリスク計算がまた変われば、ウクライナ東部の状況が深刻化する可能性は残っているのである。

主要参考文献

- Chapter 7 "Russia and Eurasia," *Strategic Survey 2015* (International Institute for Strategic Studies, 2015)
- アンドレイ・クルコフ『ウクライナ日記：国民的作家が綴った祖国激動の155日』（吉岡ゆき訳、集英社、2015年）
- Piotr Dutkiewicz and Richard Sakwa eds., *Eurasian Integration: the view from within* (Routledge, 2015)
- OSCE SMM website <http://www.osce.org/ukraine-smm>
- Oleksiy Melnyk comment, Razumkov Centre, 26 October 2015,
http://www.razumkov.org.ua/eng/expert.php?news_id=5838 (accessed on 5 November 2015)
- Aleksandr Dugin, *Geopolitika Rossii* (Akademicheskii Proekt, 2014)

(2015年11月6日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断引用・転載はお断り致します。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。
防衛研究所企画部企画調整課

外 線：03-3713-5912

専用線：8-67-6522、6588

FAX：03-3713-6149

※防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>