

19

日本とウクライナ、中東欧

東野 篤子

はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、日本でも強い衝撃をもって受け止められた。2014年3月のロシアによるクリミアの不法占拠や、同年夏以降のウクライナ東部における戦闘発生の際、日本の全般的な関心は必ずしも高くなかったことに鑑みれば隔世の感がある。冷戦後の欧州における地殻変動に際し、日本はまずは欧州連合（EU）や北大西洋条約機構（NATO）に新規加盟した中・東欧諸国との協力関係の構築に着手したうえで、徐々にウクライナなどの旧ソ連諸国との関係を深めていった。本稿で論じるように、そうした関係構築には一定の成果が見られたが、日本外交の軸足は明確にロシアに置かれていた。こうした傾向は、2014年のクリミア占拠やドンバスにおける戦闘を経ても、基本的には変化しなかった。しかし2022年のウクライナ侵攻は、こうした「ロシア優先」の日本外交を大きく揺るがし、様々な見直しや変更を迫ることになる。

本稿では、まずは「ユーラシア外交」や「自由と繁栄の弧」といった日本の外交政策を振り返った上で、2014年以降における日本外交の特徴について分析する。その上で、2022年のロシアによるウクライナ侵攻が、この地域における日本外交にどのような変化をもたらしたのかを考察する。なお本稿ではEUの慣例に従い、ポーランドやチェコなどのEU加盟諸国を「中・東欧諸国」、ウクライナやモルドバ、ジョージアなどのEU近隣諸国を「東欧諸国」とする。

ユーラシア外交から 「自由と繁栄の弧」へ

（1）ユーラシア外交

日本が旧ソ連諸国との関係構築に注力を始めた試みとして、1997年7月に橋本龍太郎首相によって提唱された「ユーラシア外交」が挙げられる。同構想の主な対象はロシアであり、それに次ぐ焦点は中央アジアやカスピ海周辺諸国であった。当時日本が米欧諸国と共にカスピ海開発に積極的に乗り出していたことが背景として考えられるが、ウクライナやモルドバなどは必ずしも同構想の明示的な対象ではなかった。

これに対し、約10年後の2006年11月に麻生太郎外務大臣によって提起された「自由と繁栄の弧」は、前述の「ユーラシア外交」とは明確に軸足を異にするものであった。同構想を提案した麻生の演説は、「日米同盟の強化、それから中国、韓国、ロシアなど近隣諸国との関係強化」という基本線に加え、「日本外交に、もう一本さらに新機軸を加え」るべく、中・東欧および東欧諸国との連携を日本外交の新たな軸の一つとなすことを提唱した。

同演説では、「冷戦が終わり、東西対立が幕を閉じるとともに、激しく変わっていった一帯」、すなわち「北東アジアから、中央アジア・コーカサス、トルコ、それから中・東欧にバルト諸国までぐりと延びる『自由と繁栄の弧』」における民主化支援構想が示された。このとき支援対象として挙げられたのは、ジョージア、ウクライナ、アゼルバイジャン、モルドバの「グアム（GUAM）」諸国や、民主主義の推進や人権保護などを目的として発

足した「民主的選択共同体（Community of Democratic Choice）」であった。

同構想のポイントは、日本がEUやNATOとともに冷戦後に支援を行ってきた中・東欧諸国との連携を通じた旧ソ連諸国外交を打ち出したことにある。同構想が示された2006年は、EUおよびNATOはそれぞれ東方拡大という一大プロジェクトの一段落を迎えたタイミングであり、冷戦後の欧州国際政治が一つの転換点を迎えていた時期でもあった。まず1999年3月には、ポーランド、ハンガリー、チェコが、そして2004年3月にはブルガリア、エストニア、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、スロバキア、スロベニアがNATOに加盟を果たした。また2004年にはチェコやポーランドをはじめとした中・東欧および地中海の10か国が、2007年にはルーマニアとブルガリアがEU加盟を実現した。これによりEUやNATOの境界線は大きく東に向かって移動し、ウクライナやモルドバ、ベラルーシがEUおよびNATOの境界線に接することとなった。このため、EUやNATOが当該地域に対するアウトリーチ活動を本格化させたのは当然の展開であった。例えばEUは2004年以降、いわゆる欧州近隣諸国政策（ENP）を本格化し、短期的にはEU拡大の対象とはならないとみなされた諸国との関係強化に取り組み始めていた。

また、こうしたEUの取り組みと平行して、旧ソ連諸国ではいわゆる「カラー革命」の波が発生していたことも重要である。具体的には、2003年から翌年のジョージアにおける「バラ革命」、2004年のウクライナにおける「オレンジ革命」、2005年のキルギスにおける「チューリップ革命」などが次々に生じ、当該諸国の民主化加

速への期待が欧州内外で高まっていた。

こうした欧州側の事情からしても、「自由と繁栄の弧」構想は時機を得たものであった。にもかかわらず、同構想を軸とした日欧連携も、また列挙されていた支援対象諸国との関係も、大きく進展したとは言いがたかった。その要因としては、GUAMや「民主的選択共同体」などの対象の枠組みそのものが十分に機能しないまま先細りとなったことが大きい。またなにより、同構想は麻生外務大臣の属人的プロジェクトとしての側面を強く有していたのであり、同氏が2007年8月に外相の座を降りて以降、同構想が日本外交において言及される機会は激減していた。

「自由と繁栄の弧」の主な対象であった東欧諸国は2000年代の後半にかけ、顕著な不安定化の時代に入った。オレンジ革命後のウクライナ内政は迷走し、2014年の「マイダン革命」に至る長い混乱の時期を迎え、ジョージアは2008年夏にロシアとの戦争を経験した。EUでは、このロシア・ジョージア戦争を機に、EUとロシアの狭間にある旧ソ連諸国との関係構築が急務であるとの認識が高まり、ウクライナ、ジョージア、モルドバ、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシを対象とした「東方パートナーシップ（EaP）」と呼ばれる政策枠組みが2009年に本格始動した。同枠組みは対象諸国の各種改革や、ウクライナ、モルドバ、ジョージアとEUとの間の連合協定締結など、複数の重要な成果を生んだ。

EaPと「自由と繁栄の弧」の対象国は重複しており、仮に日欧が当該地域における活動において連携を模索していれば、一定の相乗効果を伴った支援協力が可能

であったかもしれない。また、当該地域におけるEUやNATOとの協力の模索は、「自由と繁栄の弧」構想において明言されていた。しかし、実際にそのような模索が日欧間でなされた形跡は見られない。その背景として、EaPの始動前後には日本外交における「自由と繁栄の弧」が言及される機会はほぼ消滅していたという、タイミング上のミスマッチも存在していたことは間違いない。さらに、EUが東欧地域と境界線を接するがゆえに、東欧地域における不安定化がEUの不安定化要因にも直結しかねないという現実的な懸念を背景に対東欧政策に取り組んでいたのに対し、日本の対東欧政策は緊急性を欠いていたという決定的な違いもあった。東欧諸国の支援のため、EUやNATO、そしてEUに新規加盟した中・東欧諸国と連携するという先駆的な試みとしての「自由と繁栄の弧」は、東欧地域に目立った足跡を残すことなく終わった。それは、その後に登場する「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の国際的な広がりとそのインパクトとは、比べようのないものだった。

（2）クリミア占領と日本外交— ロシア中心主義とウクライナ 支援—

このようななか、ウクライナでは2014年2月のマイダン革命に伴ってヤヌコビッチ政権が崩壊し、同年3月にロシアがクリミアを非合法に占領するなど、著しい困難に直面する。日本はロシアによるクリミア占領に対し、武力による現状変更を認めない、そしてウクライナの統一性、主権および領土的一体性に対する侵害は容認し得ないとの認識をG7およびEUと共

有し、ロシアに対して制裁を科してきた。しかし同時に、当時の安倍政権が、日本は米国からの圧力に屈する形で、不本意ながら対ロシア制裁を実施せざるを得なかったとのメッセージをロシア側に送り続けていたことも事実であった。森喜朗元首相は2014年9月、安倍首相の親書を携えてプーチンと面会した際、「(対ロシア)制裁にしてもアメリカが『やれ、やれ』と言うから。だけど、実質的にはロシアになんの被害も与えないようにやっているはずだ」と伝えたとされる(駒木明義『安部vs.プーチン』筑摩選書、2020年)。実際に2014年以降の日本の対ロシア制裁は、40個人および2団体に対する外為法に基づく資産凍結などの措置と、クリミア自治共和国とセバストポリ特別市を原産地とする全ての貨物に対する輸入制限措置に留まっており、経済制裁のインパクトを意図的に限定するという、いわば「お付き合い制裁」であったといえる。安倍政権のユーラシア外交の中心は圧倒的にロシアにあり、ロシアがクリミア占領という明確な国際法違反を犯してもなお、日本外交はロシアとの関係を損なわないようにすることに明確な重点をおいていた。

しかしその一方で、日本政府が2014年以降東部で戦闘が続いていたウクライナに対し、地道な支援を続けてきたことも事実である。一例を挙げれば、日本政府は2018年から2019年にかけて「ウクライナ東部地域の緊急事態における住民の安全と対応強化能力向上」計画（総額約12万3,000米ドル）を策定し、国連を通じてウクライナ国軍病院へ人工肺換気装置、麻酔装置、救急セットなどの最新の医療機器を供与する支援を行ってきた。2014年以降2019年までの段階で、日本政府からウクライナに対して約150万米ドル規模

の医療器材の供与が行われた。すなわち当時の日本外交は対ロシア関係の堅持を大前提としつつ、長期化する東部での戦争に直面するウクライナを支援するという二面性を有していた。換言すれば当時の日本外交においては、対ロシア外交と対ウクライナ支援がほぼ齟齬なしに両立可能であったのである。

(3) 日・EUの「連結性」における東欧

「自由と繁栄の弧」構想が不調に終わった後の2010年代後半、EUと日本が協働して他地域の支援を実施する構想が再度立ち上がる。安倍政権期の2019年9月に発表された「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日EUパートナーシップ」である。これは、日本とEUが「デジタル、運輸、エネルギー、人的交流」の4分野において、「共有する価値としての持続可能性、質の高いインフラ及び対等な競争条件がもたらす利益に対する確信に基づく連結性パートナーシップを確立する」ことを目指したものである。日本とEUがこの「連結性」構想で特に協力することを想定していた地域として、西バルカンや中央アジア、インド太平洋およびアフリカと並んで「東欧」が明記されていた。

同構想が浮上した背景には、中国が2013年に打ち出した中国と欧州を結ぶ広域経済圏での一帯一路構想のもと巨大インフラ投資を実施したことにより、乱開発による環境破壊や「債務の罠」などの様々な問題が噴出したことがある。日・EUの「連結性」構想は、一帯一路の対象となってきた地域に対し、持続可能で質の

高いインフラを提供することで、一帯一路がもたらしうる負の影響に歯止めをかけることが目指されていた。

しかし、このうち西バルカン諸国については、2018年に安倍首相が打ち出した「西バルカン協力イニシアティブ」構想との相乗効果で一定の協力実績を上げることには成功したものの、東欧諸国については目立った成果を上げられていない。

ロシアによるウクライナ侵攻と日本外交

2021年末以降、ロシアによるウクライナ侵攻の懸念が高まると、日本外交は大きなジレンマに直面した。G7諸国は「ロシアがウクライナに軍事侵攻した場合、直ちに協調して強力な対応を取るようになる」（2022年2月14日のG7財務相会合）とし、ロシアが軍事侵攻に踏み込まないよう強く警告し、日本もG7の一員として歩調を合わせてきた。

その一方で日本では、侵攻直前の時期にあっても日ロ関係の維持を最優先すべきだとの声も根強かった。こうした認識が如実に表れていたのが、2022年2月8日に衆議院本会議で可決された「ウクライナを巡る憂慮すべき状況の改善を求める決議案」である。同決議は、「ウクライナ国境付近の情勢は国外勢力の動向によって不安定化しており、緊迫した状況が継続している」、「いかなる国であろうとも、力による現状変更は断じて容認できない」（強調点は筆者）などの文面に表れているとおり、ロシアに対する名指しでの非難を避けるための苦心の跡がありありと窺えるものであった。

とはいえ、同年2月24日の侵攻以降は、政府はG7諸国と足並みを揃え、ロシアに対する未曾有の厳しい制裁を開始した。制裁内容は金融制裁、ロシアへの輸出規制、最恵国待遇の取り消し・撤回、ロシアからの輸入規制、オリガルヒの資産凍結などを軸とするものであり、その後もロシアによるウクライナ東部・南部4州の「併合」と称する行為を受けて制裁を拡大するなど、基本的にはG7諸国やEUと歩調を合わせた制裁を実施している。

また日本政府は、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）からの要請を受け、国連平和維持活動（PKO）協力法に基づく「人道的な国際救援支援活動」として、ウクライナ避難民を支援してきた。2022年4月28日に閣議決定した「ウクライナ被災民救援国際平和協力業務実施計画」に基づき、同年5月から6月にかけて、アラブ首長国連邦に備蓄されていた毛布、ビニールシート、ソーラーランプ、キッチンセットなど、およそ103トンの救援物資が、ウクライナ避難民の主要な避難先であったポーランドとルーマニアに輸送機8便で運ばれた。侵攻開始後およそ2か月後の4月までに、ウクライナに約725万ドル、周辺国のポーランドに約365万2,000ドル、モルドバに約365万2,000ドルの支援金が提供されたことは評価できる。

なお、ウクライナに対する非殺傷物資の提供も特筆に値する。ウクライナのレズニコウ国防相から岸信夫防衛相宛てに装備品提供を求める書簡が2022年2月末に届いたことを受け、3月4日には検討が開始された。その結果同月中には、同国に対して防弾チョッキ、ヘルメット、防護マスク、防護衣、小型ドローンなど、非殺傷の物資の提供が防衛装備移転三原則

の範囲内で開始された（なお防弾チョッキに関しては、防衛装備移転三原則上の防衛装備に該当するため、政府は2022年3月8日、運用指針に「国際法違反の侵略を受けているウクライナ」との項目を新たに加えてウクライナへの供与を可能とした）。また同年8月には新たに民生車両の提供も発表された。

さらに政府は、2022年中の国家安全保障政策の改定も受け、殺傷能力を持つ防衛装備品を友好国に輸出できるようにするため、防衛装備移転三原則の運用指針を緩和する方針を2023年1月に固めた。輸出対象にはウクライナのような国際法違反の侵略を受けている国も含めることを検討する方向性であることが報じられており、実現すれば日本の防衛装備品輸出における一大転換点となりうる。また政府は、ウクライナ負傷兵を日本の自衛隊病院で治療する方針を2023年5月に決定した。日本の支援の地平は拡大しつつある。

おわりに

2022年のロシアによるウクライナ侵攻は、日本の対ロシア外交と、日本の対ウクライナおよびウクライナ周辺国、そして本稿では十分に論じられなかったものの、ウクライナを支援する米欧諸国に対する外交の両面に様々な変化をもたらすことになった。これまでに圧倒的な重点が置かれていた対ロシア外交は停滞の時を迎えた一方、ウクライナおよびウクライナ支援諸国と日本との関係は、この侵攻をきっかけに強化されることになった。

日本の対ロシアエネルギー制裁において、日本企業が参画する石油・天然ガス

開発事業「サハリン2」から調達する原油が現状では制裁から除外されているなど、消極姿勢も目立つ。しかし、とりわけ2023年以降、日本の対ウクライナ外交やウクライナ支援のためのG7・EU諸国との連携は数々の成果を挙げている。2023年3月には岸田首相のキーウ訪問がようやく実現した。また5月のG7広島サミットでは、ゼレンスキー大統領の対面参加が実現した。日本は、「我々は、主権国家であるウクライナに対するロシアの違法な侵略を確実に失敗させ、国際法の尊重に根ざした公正な平和を追求するウクライナ国民を支援するため、新たな措置を講じている」という強い文言を有する「ウクライナに関するG7首脳声明」をとりまとめただけでなく、インドや韓国などのG7招待諸国の首脳とゼレンスキー大統領を引き合わせる役割も担った。

ウクライナの復興支援においても日本が果たしうる役割は大きく、ウクライナの日本に対する期待もまた大きい。これまで日本が培ってきた諸外国支援の知見を対ウクライナ支援にどのように活かすことができるのかが問われる。

東野 篤子 (ひがしの・あつこ)

筑波大学人文社会系国際公共政策専攻教授



慶應義塾大学法学部政治学科卒業。同法学研究科政治学専攻修士課程修了。英国バーミンガム大学政治・国際関係研究科博士課程修了、Ph.D. (政治学) 取得。経済協力開発機構 (OECD) 日本政府代表部専門調査員、バーミンガム大学専任講師、広島市立大学准教授、筑波大学大学院人文社会系国際公共政策専攻准教授などを経て現職。専門はヨーロッパ国際政治、ヨーロッパ統合論、欧州連合 (EU) の対外関係。著書に『欧州統合史—二つの世界大戦からブレクジットまで』(共著) ミネルヴァ書房 (2019年) 等。

参考文献

神保謙 (2018) 「日本外交と『価値』をめぐる展開—『価値の外交』・『自由と繁栄の弧』を回顧して」『Keio SFC Journal』第18巻第1号

東野篤子 (2023) 「G7議長国はまだ続く日本は『復興』で指導力示せ」『Wedge』

Atsuko Higashino (2022), “The U.S. and European Negotiations with Russia and the Puzzling Japanese Diplomacy,” *World Insight*, <https://worldinsight.com/news/politics/the-u-s-and-european-negotiations-with-russia-and-the-puzzling-japanese-diplomacy/>

Michito Tsuruoka (2023), “Tokyo’s awakening: Japan in the Indo-Pacific after Russia’s invasion of Ukraine,” *DIIS Comment, Danish Institute for International Studies*, <https://www.diis.dk/en/research/tokyos-awakening-japan-in-the-indo-pacific-after-russias-invasion-of-ukraine>