

## 米バイデン政権の対ロシア政策

畔蒜泰助

笹川平和財団主任研究員

### トランプ政権下の米露関係

2016年の米大統領選ではロシア並びにウラジーミル・プーチン大統領を称賛するドナルド・トランプ共和党候補が勝利した。ロシア国内では2014年のウクライナ危機以降、悪化の一途辿っていた米露関係の改善を期待する向きもあったが、それは現実化しなかった。

むしろ、トランプ政権の発足と相前後して、ロシアによる米大統領選への介入問題やトランプ陣営との共謀疑惑（ロシア・ゲート）が浮上。2017年8月、米連邦議会において、同議会の承認なしに大統領自らの判断のみでは対ロシア経済制裁の解除や緩和を行えなくする対ロシア制裁強化法案が成立したのを契機に、米露は徐々に対立モードに突入していく。2017年末から2018年初頭、米トランプ政権は「国家安全保障戦略」、「国家国防戦略」を発表。これら一連の戦略文書の中で、ロシアを中国と並んで米国主導の世界秩序に対する「現状変更勢力」と位置付けた。

更に冷戦時代以来、米露が共通の利害を有すると考えられてきた核兵器の軍備管理レジームでさえ、中距離核戦力全廃条約(INF条約)は失効し、戦略核兵器削減条約(新START)も2021年2月に期限が迫るなど解体の危機に瀕した。

ロシアにとってプラスだったのは、民主主義や人権といった問題に関心のないトランプ大統領はウクライナやベラルーシといった旧ソ連邦諸国の民主化の動きに積極的に関与することはなく、またドイツを始めとする欧州における米国の同盟国との関係も悪化させたことだろう。更にトランプ政権の4年間で米国の世界的なソフトパワーの根幹にある自らの民主主義制度が大きく揺らぎ、社会の分断は深まった。

一方、トランプ政権下では米中関係も劇的に悪化したことから、ウクライナ危機後に顕在化した露中の戦略的関係強化の動きは一層加速化した。2018年9月、中国の人民解放軍がロシア軍の主要な戦略演習「ヴォストーク2018」に初参加した。人民解放軍は2019年9月の戦略演習「ツェントル2019」、2020年9月の「カフカス2020」にも連続参加している。

2019年7月、中国とロシアの戦略爆撃機が日本海上空で史上初の共同パトロールを実施し、その3ヶ月後の2019年10月には、国際会議の場でプーチン大統領自らロシアが中国の早期ミサイル警戒システムの構築を支援していると公表した。<sup>i</sup>

なお、プーチン大統領は同年6月と10月の2度、中国との関係を「同盟的な関係」と呼んだ。但し同年11月、中国と軍事同盟締結の計画はないとこれを明確に否定していた。<sup>ii</sup>

ところが、2020年10月、プーチン大統領は露中軍事同盟締結の可能性について「理論的にはそのようなことを想像することは十分可能である」と一歩踏み込んだ発言をした。<sup>iii</sup>同

年 11 月には昨年 7 月に続き中国とロシアの戦略爆撃機が日本海並びに東シナ海上で 2 回目の共同パトロールを実施している。

### バイデン大統領のプーチン・ロシア観

では、バイデン政権の対ロシア政策とはどのようなものになるか？米大統領選挙も最終盤の 2020 年 10 月 26 日、CBS とのインタビューで「どの国が米国にとって最も危険か？」と問われたジョーセフ・バイデン民主党大統領候補は「我々の安全保障や同盟関係を壊すという点で現在、最大の脅威 (the biggest threat) はロシアである。続いて最大の競争相手 (biggest competitor) は中国である」と答えた。トランプ政権が中露を共に「戦略的競争相手 (strategic competitor)」と位置付けたのに対して、バイデン政権は中国を引き続き「最大の競争相手」とするも、ロシアは「最大の脅威」と敢えて表現を変えた。その意図するところを読み取るにはバイデン大統領のプーチン・ロシア観を理解する必要がある。

バイデンは米外交専門誌フォーリン・アフェアーズ誌 (2018 年 1・2 月号) に「クレムリンに立ち向かう方法—敵の攻撃から民主主義を守るには—」と題したエッセイをマイケル・カーペンターとの共著で寄稿している。<sup>iv</sup>その中には次のような記述がある。

- ・プーチン・ロシアは、軍事・政治・経済・情報といった多くの分野で、公然・非公然の手段を駆使し、世界における西側の民主主義の基盤に攻撃を仕掛けている。
- ・クレムリンは泥棒政治 (kleptocratic) システムを守るべく、自らの生き残りへの最大の外的な脅威である西側の民主主義に国境を越えて攻撃を仕掛けている。クレムリンは西側の民主主義に①米国によるロシアの体制転換の意図、②近隣諸国の民主化によるロシアの影響力を低下、③近隣諸国の民主化が長期的なプーチン体制への反例となる、という 3 つの脅威を感じている。
- ・クレムリンは西欧や米国の民主主義を転覆する為にディスインフォメーションやサーバー攻撃といったツールに頼っている。
- ・エネルギー市場の操作もロシアが近隣諸国を抑圧する為に駆使するツールである。
- ・ロシアは汚職も武器化して輸出している。海外でクレムリンに有利な活動を行う勢力に利益供与を行っている。資金洗浄も西側民主主義を汚職ウイルスに侵すツールの一つである。
- ・ロシアが悪事を働いた証拠が発見されたら、彼らに意味あるコストを科す必要がある。
- ・一方で、米露は戦略的安定性を維持する義務を相互に負っている。戦略兵器の開発や配備を規制するのみならず、相互が戦略的脅威と受け止めるようなことに関する誤解を生まないように米国はロシアとの間で意思疎通のチャンネルは維持しておかなければならない。

このようなロシア観を披露したバイデンの念頭には、ロシアによる 2016 年の米大統領選への介入問題があったであろうことは想像に難くない。ロシアは中国と違い、中長期的に米国と世界のリーダーシップを争う国家にはなり得ないが、短期的には様々なツールを駆使

して西側諸国の民主主義制度に介入して、これにダメージを与え得る。その意味で最大の脅威であるとのニュアンスが前述のバイデン発言には込められている。

### 予想されるバイデン政権の対ロシア政策

それゆえ、バイデン政権にとり、米国自身の民主主義制度を立て直し、グローバルなソフトパワーを取り戻すことが喫緊の課題となる。同政権は民主主義や人権といった価値観を重視する外交を展開すると予想される。汚職との戦い、権威主義への防衛、人権の拡大の3つの重点項目に据えるグローバルな民主主義の為のサミット（a global Summit for Democracy）の開催を提唱しているのはその何よりの証左である。<sup>v</sup>

また、欧州同盟国重視の観点から、特にトランプ政権時に悪化したドイツとの関係修復に力点が置かれる。ウクライナ、ベラルーシ、モルドバといった旧ソ連邦諸国の民主化プロセスへも積極的に関与していくであろう。

ブッシュ・ジュニア政権時にチェイニー副大統領アドバイザーや NATO 大使を歴任し、ウクライナ危機勃発時にはオバマ政権の欧州・ユーラシア問題担当国務次官補を務めたヴィクトリア・ヌーランドが国務省 No.3 ポストの国務次官に指名されたのはそのような方向性を示唆している。

昨年発生したロシアの反政府活動家のアレクセイ・ナバルニー氏の暗殺未遂事件にロシア政府当局が関与しているとの疑いが浮上。先日、療養先のドイツからロシアに帰国直後、同氏が空港でロシア政府当局に身柄を拘束されたことを切っ掛けとして、反政府デモがモスクワなどの大都市を中心に俄かに盛り上がりを見せ始めている。バイデン政権はこのようなロシアの内政問題にも積極的にメッセージを発していくであろう。

勿論、米国や EU によるロシアへの経済制裁の解除や緩和の見込みはない。むしろナヴァルニー問題などに絡んで追加制裁が科せられる可能性は十分にある。

但し、ロシアは依然として米国と並ぶ最大の核兵器保有国であり、両国は世界的な戦略的安定性の維持に特別な義務を負うとし、不測の事態に陥らないように、対話チャンネルの維持は不可欠とのバイデン政権には認識はある。それゆえ、バイデン政権はトランプ政権が後ろ向きだった 2021 年 2 月に期限の切れる新戦略核削減条約（START）を無条件で 5 年間延長すると見られている。

また、オバマ政権時の 2015 年 7 月に締結されたにもかかわらず、トランプ政権が 2018 年 5 月に離脱を発表したイランとの包括的共同行動計画（JCPOA）への復帰をバイデン政権が試みるとしたら、多国間枠組みにおいてロシアとの協力の余地がある。シリアでも米露の軍同士の紛争回避のコミュニケーション・チャンネルは維持されている。

いずれにせよ、バイデン政権下で米露関係に大きな改善の見込みがない上、ロシアが中国との戦略的関係を強化するトレンドは不変である。前述の通り、2020 年 10 月、プーチン大統領は露中軍事同盟締結の可能性について「理論的にはそのようなことを想像することは十分可能である」と一歩踏み込んだ発言をしたが、これはタイミング的に米大統領選を意識

しての発言だった可能性が高い。

### バイデン政権は露中の戦略的関係の強化にどう対処するのか？

前述の通り、バイデン政権の対ロシア政策は民主主義や人権問題に殆ど関心のなかったトランプ政権時のそれと比べて、かなり厳しいものとなると予想される。では、同政権は、オバマ政権時のウクライナ危機後に顕在化し、トランプ政権の4年間を通じて更に加速化した露中の戦略的関係の強化の動きに何ら戦略的な関心を払わないのだろうか？

この問いへの答えを探る上で注目すべきレポートがある。2021年1月14日、米シンクタンク Center For a New American Security (CNAS) のウェブサイト上で公表された「深まり行く露中パートナーシップの舵取り (Navigating the Deepening Russia-China Partnership)」である。<sup>vi</sup> CIA や National Intelligence Council などロシア・ユーラシアの情報分析官を務め、現在は CNAS シニアフェロー、アンドレア・ケンドール＝テイラーが二人の共同執筆者の一人だが、同レポートが公表された時点で、彼女がバイデン政権の国家安全保障会議 (NSC) ロシア・中央アジア担当上級ディレクターに任命されることが確実視されていたからだ。<sup>vii</sup>

本レポートの大前提には、露中が①防衛、②民主主義と人権、③技術とサイバー、④経済の4分野で協力関係を深めており、特に①と②をこのまま放置していくと世界のリーダーシップを巡る米中の争いに大きな影響を及ぼす可能性があるとの現状認識がある。

従来、露中接近への米国の対応を巡る議論は以下の2つに大別された。

(1) 露中間の相互不信は根深いものがあり、その接近の度合いには限界があるので、これに特別な対応を取り必要なし。<sup>viii</sup>

(2) 露中間に楔を打ち込むべく、冷戦時代にニクソンが対ソ連で中国の米国陣営への取り込みに成功したように、今度是对中国でロシアの米国陣営への取り込みを図るべし (逆ニクソン戦略)。<sup>ix</sup>

本レポートによれば、既に露中の戦略的関係は従来、考えられてきた限界レベルを超えて深まっており、(1) は間違っている。一方、逆ニクソン戦略といった単純なアプローチでは、この問題には対処できないとする。そこで、民主主義の同盟国やパートナー国と共に露中連携が米国の利益や価値に及ぼす脅威に備え、これに立ち向かいつつ、長期的には露中の間に広がってくる自然の裂け目を活用するための下準備をしておくべきとする。

具体的には (a) ロシアの計算を変えろ (Change Russia's Calculus)、(b) 高まりゆく露中協力をモニターし、これに備えろ (Monitor and Plan for Growing Russia-China Cooperation)、(c) 向かい風を作り出せ (Create Headwinds)、(d) 裂け目を活用しろ (Exploit Fissures) といった硬軟織り交ぜた包括的なアプローチを提起している。(d) の中には「ロシアはインドや日本といった国を高まる中国への依存度へのヘッジとして見る可能性がある」といった記述がある他、「ロシアによるインドとベトナムへの武器売却は容認すべし」との踏み込んだ提言が含まれている。

なお、本レポートが CNAS ウェブサイト上で公表された 2021 年 1 月 14 日は、米 CNAS 共同創設者兼理事長のカート・キャンベルがバイデン政権 NSC のインド太平洋調整官に就任すると報道された翌日<sup>x</sup>であり、その内容にはキャンベルも深く関与している可能性が高い。

とすると、民主主義や人権を重視する外交を志向するバイデン政権は欧州方面や旧ソ連邦諸国、そして国内問題ではロシアに厳しい政策を取りつつ、インド太平洋地域では長期的にロシアの利害を中国以外にも多角化させるべく、ロシアと日本、インド、ベトナムなどとの関係発展には特別な考慮がなされる可能性がある。

但し、バイデン政権の一見、相矛盾するこの 2 つの対ロシア外交の方向性が、同政権内部でどこまで総合調整された上で実施されるかは不明であり、要注意であろう。(了)

---

<sup>i</sup> Valdai Discussion Club session. Vladimir Putin spoke at the final plenary session of the 16<sup>th</sup> meeting of the Valdai International Discussion Club. October 3, 2019

<sup>ii</sup> Putin says no plans for Russia-China military alliance. December 19, 2019. Reuters.

<sup>iii</sup> Meeting of the Valdai Discussion Club. Vladimir Putin took, via videoconference, in the final plenary session of the 17<sup>th</sup> Annual Meeting of the Valdai International Discussion Club. October 22, 2020.

<sup>iv</sup> Joseph R. Biden, Jr., and Michael Carpenter, *How to Stand Up to the Kremlin-Defending Democracy Against Its Enemies*-. Foreign Affairs, January/February 2018

<sup>v</sup> Joseph R. Biden, Jr. Why America Must Lead Again-Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump-. March/April 2020. Foreign Affairs.

<sup>vi</sup> Andrea Kendall-Taylor and David Shullman, Navigating the Deepening Russia-China Partnership. January 14, 2021. Center for a New American Security.

<https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership>

<sup>vii</sup> Karen DeYoung. Biden's NSC to focus on global health, climate, cyber and human rights, as well as China and Russia. January 8, 2021. Washington Post.

<sup>viii</sup> 例えば、Leon Aron, Are Russia and China Really Forming an Alliance? April 4, 2019. Foreign Affairs.を参照。

<sup>ix</sup> 例えば、Edward N. Luttwak, Play Russia against China. 6 Out-of-the Box Ideas for Trump. January/February 2017, Politico Magazine.を参照。

<sup>x</sup> Josh Rogin. Biden's pick for top Asia official should reassure nervous allies. January 13, 2021. Washington Post.