

# ウクライナ侵略を「凍結された紛争」にするな

戦争・和平交渉に困難を強いられた2025年

筑波大学教授

## 東野篤子

国土防衛に大きな犠牲、和平交渉も実りが乏しい1年。「凍結状態」はプーチンの思惑。絶対に避けるべきだ。

- ・ 思い込みの激しいトランプ大統領に振り回された交渉
- ・ ロシアの基本的考えはウクライナの存在を許さない
- ・ 「長期化シナリオ」はロシアの思うつぼとなる

ひがしの あつこ 英国パーミンガム大学政治・国際関係研究科博士課程修了(2010)。OECD日本政府代表部専門調査員、広島市立大学准教授などを経て現職。専攻は国際関係論、ヨーロッパ国際政治。共著に「ウクライナ戦争とヨーロッパ」『変わりゆくEU 永遠平和のプロジェクトの行方』『EUの規範とパワー』など。

ロシアによる全面侵攻開始から3年目となった2025年の1年間を通じて、ウクライナ侵略に関する話題のほとんどをトランプ政権がさらったと言っても過言ではないだろう。国際社会のまなざしは、トランプ大統領自身やトランプ政権関係者がロシアとウクライナについて、そして戦争の見通しについて、何を語るのかに釘付けとなった。さらに、トランプ政権がどのような「和平案」を出すのが、常に注目の的となった。トランプ政権が主導する大きな外交上の出来事のために戦争終結への期待が高まったが、期待はその都度失望へと変わった。

しかし本来であれば、侵略を行っている当事者のロシアにいかに関戦を停止させ、さらなる侵略を断念させるかに、より焦点が当たるべきだったはずであろう。また、侵略に4年近く耐え続けたウクライナが、停戦や終戦に向けて何を望むのか、という視点は、25年を通じてともすれば軽視されがちだった。ウクライナにとつての2025年は、戦場では極めて苦しい膠着状態に耐えながら国土防衛を続け、非戦闘地域でもロシアによる絶え間ない攻撃で多くの民間人が犠牲になり、ロシアによるインフラ攻撃で停電が頻発し、そして和

平に向けた困難な外交交渉を常時強いられたという点で、極めて困難な1年となった。

## 薄氷の米国・ウクライナ関係

2025年における国際政治上の象徴的なシーンは何だったか、と問われれば、2月28日にホワイトハウスの大統領執務室を訪れたゼレンスキー大統領が、トランプ大統領やヴァンス副大統領らと激しい口論となったことを挙げる人も多いのではないだろうか。このシーンを目の当たりにした多くの人が、ウクライナは米国という後ろ盾を完全に失ったと思っただけでも無理はない。この会談が不調に終わった影響で、予定されていた鉱物資源合意の署名にも至らなかった。トランプ新政権とゼレンスキー政権との関係は、最悪のかたちでスタートしたと言つてよい。

しかし、ウクライナ政府は、安定的で長期的な和平の達成のためには、米国の関与が不可欠であるという姿勢を貫いた。実際のところ、ウクライナの対米外交は驚くべき粘り強さを発揮し続け、限定的には成果も上げた。ウクライナ側からの必死の働きかけと、米国の経済的権益への関心が合致した結果、4月30日には、鉱物資源合意改め「米・ウクライナ復興投資基金」の設置を柱とする合意が両国間

で署名されたことはその一例である。同基金は米国DFC（国際開発金融公社）が関与するかたちで制度設計を進めており、25年12月の段階で投資方針を承認し、26年には最初の案件評価を見込んでいる。米・ウクライナ関係は最悪のスタートにもかかわらず、経済を軸とした部分的・機能的な関係回復はなんとか成し遂げたと言えるだろう。

トランプ大統領とゼレンスキー大統領は上述の2月の会談以降、公的に発表されているだけでも5回の直接会談と8回の電話会談を行っている（他の首脳が参加したケースも含む）。一連の対話でゼレンスキー大統領はトランプ大統領に対し、米国はウクライナの将来的な安定にとって不可欠な存在であることを説き続けた。また、ロシアに対しては宥和姿勢ではなく圧力を伴って接すべきこと、米国の支援はウクライナの生存にとって不可欠であること、ロシアが侵略し占領した領土を「ロシア領」と承認することはウクライナにとって受け入れがたいこと、ロシアの再侵攻を阻止する「安全の保証」がウクライナの安定にとって何よりも重要であることを、繰り返し説明し続けた。

こうした説得は果たして、トランプ大統領の考えを変えることはできたのか。確かにゼレンスキー大統領との会談後、トランプ大統領の態度が軟化した瞬間は幾度か存在し

た。しかし、この侵略を巡るトランプ大統領の基本的な認識は大きく変化しなかったというのが現実であろう。トランプ大統領は「ウクライナは自らの10倍の規模の国（ロシア）に戦いを挑むべきではなかった」と複数回にわたって語っており、そもそも侵略を開始したのはロシアであるという事実を受け入れない。またこの戦争は「バイデンが始めた戦争」であったと主張し、バイデン政権時に実施されたウクライナへの兵器無償供与を停止した（とはいえトランプ政権は「ウクライナ優先支援要件リスト（PURL）」を通じ、米国の在庫の155ミリ砲弾や対空ミサイル「スティンガー」などをNATO諸国などの拠出金で購入して、NATO諸国経由でウクライナに供与することは容認している）。

さらに、バイデン大統領はウクライナのNATO加盟については非常に慎重な立場であったが、トランプ大統領はバイデン政権がウクライナのNATO加盟を進めようとしたと強く思い込んでおり、それもあってウクライナのNATO加盟には依然として反対の立場である。このためウクライナにとって、最も高次の「安全の保証」であるNATO加盟が実現する見通しは、限りなく低いというのが現状である。この状況を容易に変化させられないことはウクラ

イナも認めているように見受けられる。ゼレンスキー大統領は25年12月に、米欧による「安全の保証」が得られるならば、それと引き換えに現時点でのNATO加盟は見送ることもありうるという趣旨の発言を行っている。

## 2025年ウクライナ和平を巡る諸交渉

次に、和平関連の2025年中の動きを振り返る。3月にはサウジアラビアの仲介で米・ロシアおよび米・ウクライナ間の協議が行われ、主に黒海上の停戦やエネルギー停戦などが協議された。しかし、履行開始の時期や内容を巡って齟齬があり、即時かつ暫定的な停戦（いわゆる30日停戦）さえも実現できなかった。

交渉の不調を受け、ウクライナと欧州諸国は4月末から5月上旬にかけて無条件の30日停戦案をまとめ上げ、トランプ大統領もこれに同意する意向を示していた。しかしプーチン大統領は、この停戦案を事実上黙殺した上で、その「対案」としてロシアとウクライナが5月15日に直接協議を行うことを提案した。これを受けてゼレンスキー大統領は「プーチンが来るならトルコで待つ」と発言し、実際にトルコに乗り込んだが、プーチン大統領がこれに応じてトルコに入ることはなく、ロシア・ウクライナ首脳会談は実

現しなかった。とはいえ結果的にこのタイミングで、3年ぶりにロシア・ウクライナ間の直接の事務レベル交渉が実施された。トルコでのロシア・ウクライナ間の交渉はその後6月から7月にかけて断続的に実施され、捕虜交換などについては一定の進展があったものの、停戦関連議論は不調に終わっている。

8月に米アラスカで開催されたプーチン大統領とトランプ大統領による首脳会談の直前まで、ウクライナと欧州諸国は、即時無条件停戦が最優先で実現されるべきとの主張で一致していたし、トランプ大統領もこれに同調していたと報じられていた。しかし、プーチン大統領と協議を行った後、トランプ大統領は考えを変え、即時停戦ではなく、「長期的和平」を一足飛びに実現すべきだ、と主張した。アラスカ会談の直後、ゼレンスキー大統領と欧州諸国はあわただしくホワイトハウスに駆けつけたが、結局、「即時停戦ではなく長期的和平」の流れが覆されることはなかった。トランプ政権が即時停戦案を事実上退けた以上、ウクライナと欧州はその路線に乗るしかない、という判断が働いたと考えられる。しかし、短期の停戦の実現もおぼつかないのに、その段階を一足飛びにして長期的和平を実現することが果たしてできるのか。ウクライナや欧州諸国は、依然

としてこの点に大いに疑問を抱いているとされる。

11月以降、米ロが水面下でまとめた和平案の「28項目」提案が報じられた。この策定プロセスで完全に蚊帳の外に置かれた欧州諸国からすれば、寝耳に水であったとされる。この「28項目」提案は、基本的に従来ロシアの提案をベースにしつつ、ロシアの凍結資産の扱いについては米国の活用によって米ロが収益の一部を得る案が盛り込まれていた。つまり、ロシアの従来言い分を大方において残した上で、米ロも一定の利益を得られるというのが提案の骨子であった。

ウクライナと欧州諸国にとって、受け入れられる余地が極めて低い「28項目」提案ではあったが、欧州諸国はこれを「出発点」や「作業のための枠組み」として、いったんは受け止めた。その上でウクライナと欧州有志諸国との間で「28項目」を換骨奪胎する作業が続けられた結果、12月24日に「20項目提案」がロシア政府に提出されている。

## ロシアの「ボトムライン」とは

2025年中の和平を巡る一連の動きにおいて（再）確認されたのは、ロシアの「ボトムライン」、つまりロシアにとって妥協の余地のないポイントであった。

繰り返しになるが、2025年中にロシアから出てきた主要な和平関連提案は、6月の「覚書」、8月のアラスカ会談時に明らかにになったロシア案、そして11月の米口高官協議で出てきた「28項目提案」の三つであった。

これらを通じてロシアが主張を変えていないのは、第1にクリミアおよび東部南部4州が「ロシアの国土である」という点（全土が「ロシアの国土」なのか、南部について「コンタクト・ライン（前線）」という発想を容認するか否かについては若干の相違があった）、第2にウクライナのNATO非加盟の保証およびウクライナの中立的地位の固定、第3にウクライナの防衛能力の大幅な縮小および外国からの軍事支援の停止、第4に制裁解除とロシアの凍結資産の取り戻しである。プーチン大統領自身も、12月の年末恒例記者会見で「ロシアの条件は24年6月（にプーチン大統領自らが示した内容）から変わっていない」こと、つまりこれら四つの点について妥協の余地がないことを再確認している。仮に今後、何らかのかたちで暫定的な和平案が成立して一時的に戦闘が止まっても、それはロシアが「ボトムライン」を達成するための準備期間として活用される可能性が高い。

それではロシアは、究極的にはこれらの「ボトムライン」

が達成されれば満足するのだろうか。プーチン大統領は24年6月の国際経済フォーラムにおいて、「ロシア人とウクライナ人は一体」という自説を繰り返し、「ウクライナ全土がロシアのもの」であると主張している。このことはつまり、東部ドンバス支配やウクライナのNATO加盟阻止などの「ボトムライン」は、ロシアが「ウクライナとの一体性」を確保するための「準備段階」に過ぎない可能性を示唆している。トランプ政権関係者は25年中、複数回にわたって、ウクライナの領土のロシアへの割譲こそが、ロシアが侵略を止めるための有効な動機付けになり得るとの見方を示唆したが、ロシア側の発信を丁寧に読めば、領土の一部の獲得はロシアにとって侵略を止める十分条件を形成しないことは明らかである。

## 2026年、戦争のゆくえは

2025年中、さまざまな和平案が相上り上ったが、ロシアは攻撃の手を一切緩めなかった。これは26年も同様であろう。また、25年の交渉パターン——ロシアと米国が作成した「和平案」をウクライナと欧州が修正するが、ロシアがそれを拒否する——も、今後も継続されるだろう。ウクライナは引き続き、軍事的にも社会的にも疲弊を極めつつ、

敵しい外交交渉に耐え国内改革に取り組むことになる。

ロシアによるウクライナ侵略は、短・中期的にはどのような帰結を迎えるのだろうか。この点については、ウクライナ軍元最高司令官（現在駐英大使）のヴァレリー・ザルジニー氏が、ウクライナのオンラインメディアである「リガ・ネット」に投稿した長文コラムが重要な見通しを提示している。

ザルジニー大使は、この侵略のロシアの目標は「ウクライナは独立国家としての存在を終わらせるべきである」というものであり、その点については「疑いの余地がない」と論じる。また、「2025年8月以降」（米ロのアラスカ会談を指すと思われる）、ウクライナとその支援諸国は「軍事、政治、経済の各分野における維持を通じて国家の存続を図る。ロシアの戦争遂行能力を剥奪することを目的とした同盟および連合を形成する」段階に入ったと指摘する。さらに、「西側パートナーからの武器供給に常に依存することは不可能」である点も明確に認めている。

戦争の終結に関連するザルジニー氏の主張の主要なポイントは以下の4点であろう。第1に、ウクライナにとっての「完全な勝利」は「ロシア帝国の解体」であり、「完全な敗北」は「ウクライナの解体を通じた完全占領」となり、

これ以外の全ての選択肢は「別の形での戦争継続となる」という。第2に、ウクライナは当然「完全な勝利」を目指すが、その状態を達成できなくてもウクライナがロシアと和平を結ぶ可能性は存在する。第2次世界大戦のようなわかりやすい戦争の終結はむしろ歴史上まれであり、より頻繁にあるのは戦争の長期化である、という。第3に、仮に「次の戦争」（ロシアによる再侵略を意味すると思われる）が予想される状況下でも、平和は変革、復興、経済成長、市民の帰還の機会を提供し得る。第4に、その状況で国家としての存続を図るためには、ウクライナ国民の結束が絶対に欠かせない。

ザルジニー氏が提示する戦争長期化シナリオは、旧ソ連地域ではしばしば「凍結された紛争」と呼ばれる。戦争が根本的に解決することなく、極めて不安定で暫定的な停戦を挟みながら、低烈度の紛争が継続する。ロシアによるウクライナ侵略がこのように「凍結された紛争」と化した場合、他の多くの類似の紛争がそうであったように、抜本的な解決の道が遠のく一方で、国際社会による支援や仲介意欲は大きく減じるおそれがある。「凍結された紛争」化が本当にこの地域の平和をもたらすのか、われわれは自問する必要があるだろう。