

## ウクライナ戦争と欧州の国際秩序

(防衛研究所の研究者による座談会第8弾、2022年4月22日)

ロシアによるウクライナ侵攻開始から2カ月以上経過した。ウクライナ東部を中心にロシア軍による攻撃は激しさを増し、停戦の見通しはいまだに見えていない。こうした事態を前に、防衛研究所はこれまで様々な専門を持つ研究者による座談会を7回にわたって実施してきた。今回の第8弾は、吉崎知典・研究幹事、長谷川雄之・米欧ロシア研究室研究員、田中亮佑・米欧ロシア研究室研究員の3名が、欧州研究や国際秩序論、ロシア研究など、それぞれの専門の立場から議論を行った(司会は、菊地茂雄・企画調整課研究調整官)。



(左から、齋藤所長、吉崎研究幹事、長谷川研究員、田中研究員)

### 0. 趣旨説明

齋藤：2月24日に始まったロシアによるウクライナ侵攻は、ウクライナに対する主権の侵害であるだけでなく、人権や民主主義などの価値や、武力による現状変更を認めないという規範に基づく欧州の国際秩序に対する挑戦としてもとらえられており、欧州は冷戦終結以来の大きな変化の時期を迎えている。本座談会では、冷戦終結以来の歴史的展開を視野に入れつつ、ウクライナ侵攻が欧州国際秩序にとって何を意味するのかを議論したいと思う。参加してもらうのは、吉崎研究幹事、長谷川研究員、田中研究員の3名である。各位には、欧州研究や国際秩序論、ロシア研究など、それぞれの専門の立場から議論を期待する。

### 1. 冷戦終結後、ソ連崩壊、NATO 拡大が持つ意味

吉崎：冷戦後欧州では NATO の任務、地理範囲、加盟国という 3 つの拡大があった。任務



としては PKO 活動を拡大し、チェコやハンガリーといった旧東欧諸国を参加させ、当初はロシアを刺激しないかたちで進めた。しかし 95 年のボスニア・ヘルツェゴビナ空爆以降、武力行使や安定的作戦へと任務を拡大した。地理的には、アフガニスタンやイラクにまで NATO が展開し、その結果として、加盟国も 30 か国まで拡大し、ロシアを地理的に囲むような拡大を遂げた。

田中：冷戦後の NATO の拡大には、集団防衛の拡大という意味だけではなく、民主主義の拡大という側面があった。つまり、冷戦終結直後にみられた中東欧における政治社会的な情勢不安が悪化し、旧ユーゴのような状況に繋がらないようにするために、NATO に加盟する政治社会的な基準を満たすように働きかけ、地域の安定化を図った。こうした動きは、欧州連合（EU）の拡大の文脈で論じられることが多いが、NATO もその条文の前文で民主主義の擁護を謳っており、NATO 拡大を通じた民主主義の浸透が、中東欧の安定化に繋がったという議論は重要だろう。現在は、NATO の拡大がロシアを刺激したという論調も見られるが、「もし」の話をしてもしつまいとは承知しているものの、もし拡大していなかったら、中東欧はより深刻な諸問題を抱えていた可能性も忘れてはならないだろう。

吉崎：9.11 が大きな転換点であった。NATO の役割が対テロ戦争へと転じ、中東や中央アジアへと広がっていった。アフガニスタンには最大 13 万 5,000 人の軍が常駐するようになり、対テロ戦争でウクライナとジョージアが対米協力を積極化し、NATO 加盟に手を挙げた。こうした展開をロシアは警戒し、米ロの認識の差が生まれた。

長谷川：ロシア側と NATO 側（加盟国によって大きく異なる）の冷戦終結や「NATO 東方拡大」を巡る認識の差が最大の焦点となろう。時期別に分けると、1990 年代は、ソ連邦の解体に始まり、「93 年 10 月事件」に象徴されるようにロシアの政治・経済・社会情勢が大きく混乱し、NATO・ロシア関係を含む欧州の新たな秩序形成に十分なリソースを割ける状況にはなかった。96 年のロシア大統領選では、現職のエリツィンが苦戦し、決選投票にもつれこんだ。この他にも、中央地方関係が不安定化していたこともあり、1990 年代のロシアは、あくまで国内政治の安定化が最優先課題であった。ロシアの外交・軍事安全保障コミュニティでは、この時期の NATO・ロシア関係を「悪夢」と捉える傾向にあるのではないか。2000 年から 2008 年の第 1 次プーチン政権では、国際的な原油高を背景とした高度経済成長、政権の高い支持率、大規模な政治改革が連動し、憲法体制はひとまず安定化したと言えよう。2008 年 5 月に発足したメドベージェフ政権のもとで、ロシアは漸く外交・軍事安全保障政策（法整備含む）に本腰を入れられるようになったとみている。

菊地：9.11 を経て米露間での共通認識が一時的にできていた時期があったが、これが敵対的な意識に変わっていった要素は？

齋藤：9.11 での米露の協力に関しては私も注目していた。プーチン政権との関連も併せて補足が欲しい。

吉崎：NATO とロシアの関係は、コソボ空爆によって 1999 年に悪化した。その翌年大統領となったプーチンは NATO への反発を強めていた。しかし 2001 年に 9.11 同時多発テロが起り、米露は一時的に戦略的パートナーシップへと転じた。その後、イラクやアフガニスタンでの「長い戦争」で疲れた NATO は、ロシアのことをほとんど忘れていた。こうした中、突然発生した 2014 年のウクライナ危機により、NATO は欧州安保という「原点回帰」を果たす。

齋藤：同盟は安保のためであった。ロシアへの配慮はなぜされなかったのか？NATO 加盟国の思惑は？

長谷川：冷戦終結後、1990 年代における NATO・ロシア関係、とくに「西側」がロシアをどのように認識していたのかは、今後、現代史研究の最重要テーマの一つなるだろう。その前提知識としては、少なくとも 19 世紀のウィーン体制期以来のヨーロッパ史やロシア外交史の基礎的な研究はますます重要になる。

菊地：米国の国家防衛戦略（NDS）には、NATO 東方の新規加盟国に NATO としての軍事プレゼンスが薄く、これでは、ロシアによるポーランドやバルト 3 国に対する既成事実化戦略を防げないという危機感があったといわれる。ただし、これら諸国には 2014 年のクリミア危機後、機甲旅団戦闘団のローテーション配備なども行われている。ただし、ここで重要なのは、2014 年のクリミア危機まで、米国等が 1997 年の NATO・ロシア基本議定書により、これらの諸国への部隊の配備を控えていたことであり、これはロシアに対する配慮といえるのではないか。

田中：NATO・ロシア基本議定書には、NATO 新規加盟国に実質的な戦闘部隊を「常駐」させない方針が記されているが、これは NATO 拡大がロシアへの脅威ではないという意味を示す NATO 側の配慮であった。その後 2000 年代には NATO 諸国は対テロ戦争に多くのアセットを割き、また先程議論していたように、その文脈で一時はロシアと協力関係にあった。つまりは、NATO の配慮もあったし、その後は NATO が東欧諸国に展開する必要も余裕もなかったのだろう。その状況は、ブッシュ政権の終わり頃、2008 年のジョージア戦争などで変わりつつあったが、米露関係のリセットを謳うオバマ政権の誕生により、それらも一旦は落ち着いたに見えた。ちなみに、2014 年以降の NATO の東端諸国への部隊の展開も、ローテーションということで「常駐」ではないと説明されてきた。

菊地：東方への部隊配備の必要性が認識されるようになったのが 2014 年のウクライナ危機である。ロシア側は NATO 拡大が脅威であるというが、ロシアの何に対して脅威なのか？NATO がロシアに軍事侵攻することはそもそも考えられない。

## 2 ロシアがウクライナ侵攻を行った背景

長谷川：少なくとも 2012 年 5 月に発足した第 2 次プーチン政権第 1 期まで遡って検討する必要がある。同政権は、一連のカラー革命によって、「内政干渉」に神経をとがらせていたが、2011 年から 2012 年にかけて、ロシア国内で反プーチン・デモが活発化し、この現象は、モスクワまで「波」が押し寄せてきたように政権幹部の目には映った



ただのだろう。反体制派やリベラル勢力の締め付けが一層強まり、この頃から、西欧諸国との接続性の低下がしばしば観察されるようになった。2014 年 3 月のクリミア強制併合を通じて、政権は高支持率を獲得したが、2018 年に発足した現政権、つまり第 2 次プーチン政権第 2 期は必ずしも盤石ではなかった。年金支給開始年齢の引き上げを狙った年金改革は、国民の強い反発を招き、

政権支持率は低下、そこに新型コロナ対応も重なった。2020 年の憲法改革によって、様々な統治機構改革が実施されたが、総じてプーチンの個人支配が進み、立憲主義が破壊されたと言えよう。愛国主義・保守主義的な条項も新設され、それに従った政策が一層推進された。侵攻の背景については、今後、史資料の状況に鑑みて、様々な角度から分析する必要があるが、私は現段階では入手可能な規範的文書を利用して、制度変更や人事政策の傾向に注目して研究を進めている。

吉崎：ロシアから見て、2021 年 8 月にアフガニスタンのガニ政権が倒れたのをどう評価できるか？プーチンは、ゼレンスキー政権も、ガニ政権のようにすぐ崩壊すると期待したのだろうか？

長谷川：2020 年の「ナゴルノ・カラバフ紛争」、2021 年初頭のカザフスタン情勢の不安定化など、旧ソ連圏における地域秩序の動揺に対して、ロシアが介入する余地はある程度残されていたものの、アフガニスタンからの米軍の撤退や中央アジアにおける中国の影響力拡大など、地域秩序に大きな変化があったのは確かである。この地域では、ソ連邦解体後、様々な地域機構、多国間協力の枠組みが、一部では中国も加わる形で、整備されてきた。こうした経緯を踏まえると、ウクライナと重ね合わせることは難しいのではないか。

菊地：2014 年のクリミア半島併合では、同半島のウクライナ海軍部隊がロシア部隊に対して無抵抗で投降する例もあった。こうした例から、ウクライナ軍の士気が低いとロシア側が見積もった可能性もあるのではないか。

吉崎：2014 年、ロシアはハイブリッド戦によってクリミア半島併合に成功し、これがロシアの誤った楽観主義を生んだように見える。

長谷川：2022年3月初頭に、プーチン大統領の年次教書演説が予定されていたというロシア側の報道もある。特別軍事作戦は、極めて短期間に遂行されるという非常に甘い見通しがプーチン大統領周辺にあったと推察される。

田中：断言はできないが、2014年のクリミア併合以降の欧州諸国の姿勢も、プーチン政権の認識に影響を与えたという推論はできるだろう。2014年以降、確かにNATOは東端諸国の即応体制を強化してきた。しかし、その内容をみると、バルト三国・ポーランドはほとんど結束して対応しNATO加盟国軍を受け入れている一方、ハンガリーやブルガリアなどの南東欧諸国には、親口派の政治勢力が一定数存在し、NATO加盟国軍の受け入れが上手く進んだとは言い難かった。こうしたNATO内の対口認識の違い、特にウクライナと国境を接する南東欧諸国の足並みの乱れが、ロシアがウクライナに侵略してもNATOが一枚岩で動くことはないだろうとの推測を、プーチン政権にもたらした可能性を否定はできないだろう。

齋藤：米国のコミットメントはどうか？NATOは中国にもシフトしてきている。(今回のウクライナ侵攻において)ロシア国内の意思決定過程はどうであったのか？合理的な判断だったのか？



長谷川：現代ロシアにおける意思決定には、憲法上の国家機関である安全保障会議（大統領直属）が中心となり、そのメンバーには各種インテリジェンス機関のトップ、上下両院議長などが加わっている。従来は、安保会議対策会合において活発な議論が行われており、意見の食い違いもそれなりにあったが、直近では大統領の決定を追認する機関となったという分析もある。背景としては、安保会議メンバー（その多くがシロヴィキ）の固定化・高齢化が進んでいることに加えて、2020年の憲法改革があろう。統治機構改革全般からは個人支配化の傾向が見られ、安保会議に関する条項も大幅に変更され、「国家元首に協力」という新たな文言が入った。

吉崎：パートナーであるウクライナへのロシア侵攻はあったが、NATO加盟国への侵攻はない。同盟としての拡大抑止は機能している。侵攻が始まった当初、NATOは、ボスニアでやったような上空飛行禁止空域の設定はしない、ウクライナ防衛のための部隊を派遣しないと明言し、ロシアとの直接対立を回避する姿勢をとった。3月と4月の首脳会議や北大西洋理事会では、パートナー国の主権を守る、と一歩踏み込んだ対応をとっている。

### 3 ウクライナ侵攻が欧州の国際秩序にもたらす影響

吉崎：ハブ・アンド・スポークのバイの同盟関係は、NATO型のマルチの同盟より緩いと言われてきたが、今は逆のことが言われている。マルチよりもバイの密接な組み合わせのほうが強い。このメッセージを世界に打ち出すことが、日本の責務である。QUADやAUKUSなどに日本が主導的に関わることも重要である。

菊地：ウェズリー・クラーク元欧州連合軍最高司令官が回顧録で言っているように、1999年コソボ空爆では多国間組織であるNATOの意思決定の遅さが問題となることもあった。ウクライナ戦争の前と後でトーンが変わったということについて、当初、同盟以外のことへの協力に対し、NATO内でコンセンサスがとれていなかった。ロシアの侵攻が激化する中で、Expansiveな対応に変化していった。NATOの意思決定の難しさを反映していると思われる。



田中：NATOとEUの関係を整理したうえで、協力が増々重要となる。冷戦後、EUは安全保障政策としてEU域外における危機管理を拡大し、その文脈においてNATOと協力し、ベルリンプラスなどの枠組みも作られてきた。しかし、その実態は役割の重複であり、上手く運用されてきたとは言い難い。ただ、2014年のクリミア併合以降、NATOは集団防衛に回帰した一方で、2016年以降EUはグローバル戦略を発出し、危機管理も推進する姿勢を見せ、2022年3月のEUの「戦略的コンパス」でもその色が強まった。今後、NATOがその中核的任務である集団防衛に注力し、EUは自らの裏庭である欧州周辺への危機管理をするという関係の整理ができる可能性もあるだろう。だが、EUが欧州防衛に関わらないわけでは全くなく、いわゆる米国に頼ることが出来ない場合のプランBとしてのEUによる防衛協力も一部では模索されるかもしれない。

欧州防衛に関して言えば、NATOとEUの協力が進むことは必至だ。NATOが軍事的に欧州を防衛する一方で、欧州における危機の際には、欧州における兵站、サイバー攻撃への対処、民間の避難計画などの面では、民間セクター・欧州各国政府・EUが関わる分野が非常に大きいためだ。もちろん、NATOもそうした分野に備えるための部門を持っているが、実態的には加盟国政府とEUと事前に調整し、危機の際に連携しなければいけないことは確実であり、その文脈でNATOとEUの協力は進むだろう。

それに関連して、フィンランドとスウェーデンのNATO加盟の追求も大きな転換点だ。フィンランドはロシアの正面で中立を守るために、冷戦後も自国の国防政策を維持・強化してきた。2014年のクリミア併合の際にも、NATO加盟が検討されたが、結局はNATO加盟を模索してロシアと対立するよりも、国防政策を強化しつつ中立を保つ方が、リスクが少ないと判断されていたようだ。また、フィンランドもスウェーデンも、2016年にはNATOの高次機会パートナーとなり、NATOとの高いレベルで

の協力を推進してきた。また、両国は共に北欧・バルト諸国と英国との安全保障協力も進めてきており、それによって危機の際に協働する土壌が育ってきたことも、今回の迅速な NATO 加盟の追求に繋がっているといえる。

また、クリミア併合以降、NATO ではバルト三国におけるロシアへの抑止が喫緊の課題であり、即応体制が強化されてきた。バルト海に面するフィンランドとスウェーデンは、バルト海地域において危機が発生した場合に影響を受ける可能性が極めて高く、推測ではあるが、バルト海地域における危機への対応が、NATO と共に議論されていたとしても何ら不思議ではない。そのため、両国の中では、NATO に加盟せずとも、ロシアとの危機が発生した場合は、NATO とその加盟国が助けてくれるだろうという楽観論もあったようだ。しかし、今回のウクライナ侵略によって、NATO の加盟国と非加盟国の間には、やはり大きな差があることが認識された。それが、両国の NATO 加盟の追求という急激な政策転換に繋がったことは間違いない。そして、既に EU 加盟国である両国が NATO にも加盟することで、ロシア正面における NATO・EU 協力も更に重要となってくることも確かであろう。

長谷川：ウクライナ全面侵攻を経て、「ポスト・ブーチン問題」が深刻化している。ロシアでは 2024 年に大統領選が予定されているが、今般の全面侵攻により、スムーズな権力移行



は、難しくなっただろう。次の権力移行は、現代ロシア政治史において一つの画期となろう。かかる動向は、当然のことながら、東アジアの安全保障環境にも影響しよう。短期的な話ではあるが、ブーチン現政権の「国家安全保障戦略」（2021 年 7 月改訂）を見ると、国際秩序は転換期にあると指摘している。ウクライナに全面侵攻したロシアに対して、いわゆる「西側諸国」は、秩序の転換を阻止できるかが問われている。とくに近年、日本周辺において活動を活発化させている中国軍とロシア軍の動向には注意を払うべきである。2021 年 10 月には、中露海軍共同演習「海上連携 2021」に続き、日本を周回する形で初めての中露海上合同巡視活動、11 月には、中露の戦略爆撃機による第 3 回中露共同哨戒飛行が実施されるなど、中露は軍事関係を強めている。中国が既存の国際秩序から受ける恩恵をどのように計算して、ロシアと向き合うのか、中国の出方に注目している。

吉崎：以前防研で在外研究していた NATO 国防大学の Diego Ruiz Palmer 元研究部長が、書いたペーパー<sup>1</sup>にロシアのハイブリット戦が言及されている。ロシアのハイブリット

---

<sup>1</sup> Diego A. Ruiz Palmer. “Hybrid Warfare in a Contested World Order: Insights and Implications.” Foreign Expert Perspective, National Institute for Defense Studies, June, 2017, [www.nids.mod.go.jp/english/publication/bucknumber/pdf/20170614.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/bucknumber/pdf/20170614.pdf).

戦という用語は NATO 国防大学が世に広めたものである。このような機関がカウンターパートであることは防研の強みである。

齋藤：今後ロシアとどう付き合っていくのか？安保常任理事国であるロシアに現実的に有効な手がない。ポスト・ウクライナ戦争における国際秩序はどう変化するのか？ロシアと中国が組めば世界的に大きな存在となる。その中で日本はどうかし取りするべきか？そういった観点でも考えを巡らせてほしい。

吉崎：ウクライナ危機は「リベラルな国際秩序」の危機でもある。冷戦後 EU・NATO の拡大は、民主主義、人権、法の支配という普遍的価値を基礎としてきた。今や中露は「リベラルな国際秩序」に対する挑戦者となり、日本はこの秩序を支える姿勢をさらに強めている。

齋藤：今回は、ベテラン研究者である吉崎幹事に加え、新進気鋭の長谷川研究員及び田中研究員



の参加を得て興味深い議論を行うことができた。今回のウクライナ侵攻の遠因がどこにあり、さらにそれが欧州の国際秩序にどのような影響を持つのかなど、政策的なインプリケーションがありつつも深い議論を行うことができたのは防研ならではと感している。今後のこれまで培ってきたアカデミックな基盤をさらに深めつつ、防研の任務に貢献してもらえればと思う。

(座談会で示された意見は参加者個人の見解であり、防衛研究所や防衛省の意見を代表するものではない)