

欧州安全保障体制の変容 —NATOによる抑止の可視化と「ロシア問題」

鶴岡 路人

ロシアによるウクライナ全面侵攻を受け、欧州の安全保障は、一見、根底から破壊されたように感じられる。第二次世界大戦の終結後で、最大規模となる戦争が欧州の地で戦われているわけであり、以前のままであるわけがない。欧州に多大な影響をおよぼし、欧州秩序の将来を規定するという意味において、これは「欧州戦争¹⁾」だといえる。

そのうえでしかし、安全保障体制 (security system) として考えた場合に、すべてが崩壊したわけではないことも事実だ。いやそれどころか、具体的に検討してみると、NATO (北大西洋条約機構) は結束を強め、これまでよりも明確にその役割と価値を示している状況がみえてくる。さらに、長年にわたって軍事的非同盟を維持してきた北欧のフィンランドとスウェーデンは、NATO 加盟に向かっている。今回の戦争を通じて、NATO による抑止が可視化されたことは特筆される。NATO 拡大を批判してきたロシアのプーチン (Vladimir Putin) 政権にとっては皮肉な結果というほかない。

ただし、NATO が強化されるのみで欧州の安全保障体制ないし秩序が完結するわけではない。NATO による対露抑止・防衛態勢の強化は不可欠であるが、それにはコストもかかるし、それを実現したとしても、今回の戦争後のロシアとの関係をどうするのかという課題からは逃げられないからである。ここではそれを「ロシア問題」と呼ぶことにしよう。欧州の国際秩序、安全保障体制にロシアをいかに位置づけるかという問題のことで。

以下では、まず NATO による抑止の可視化を検証したうえで、その先の課題として、欧州における「ロシア問題」への対処について検討することにしたい。

1 可視化される抑止

抑止は、機能している間は機能しているか否かが分からない。抑止が崩れてはじめて、抑止が失敗したと分かる。これは抑止論をめぐる構造的な弱点である。今日、例えば中国が尖閣諸島の力による奪取を試みないのが、日米同盟の抑止の結果なのか、それとも、(日米同盟の存在にかかわらず) そもそも中国側にその意思がないのかを断定するのは難しいのである。さらにいえば、抑止が崩れた後も、それまでの期間は抑止が機能していたのかを検証するのは容易ではない。

NATO についても、冷戦期には「No Action Talk Only」などと揶揄された歴史がある。冷戦期の NATO は、大部の非常事態対処計画を作成し、ソ連を中心とする東側陣営からの侵攻に備えていた。それは真剣な任務であり、そのために必要とされたものは膨大だったが、外部からみれば何もしていないのと同じだったということだ。

(1) 同盟の「内」と「外」

今回のロシアによるウクライナ侵攻は、結果として、NATO という同盟の「内」と「外」の差を、残酷なまでに明確なかたちで示すことになった。ウクライナは NATO に加盟していない。バイデン (Joe Biden) 米大統領は、ウクライナに米軍を展開しないこと理由として、ウクライナは NATO 加盟国ではなく、「NATO の防衛義務はウクライナにはおよばない²⁾」と述べた。これが現実である。

そして、同じくロシアと国境を接するバルト諸国やポーランドでは、「次は自分達が標的になる」との懸念が高まったが、現在までのところ、ロシアからそれら諸国への表立った軍事的挑発はない。もちろん、ロシアにとって、ウクライナを「勢力圏」にとどめておくことや、「属国化」することへの決意の度合いが、ポーランドやバルト諸国、あるいは、1300 キロもの陸上国境を接しつつも、フィンランドに対するものと大きく異なることは、おそらく現実である。ウクライナはロシアにとって特別な存在であり、それゆえ、勢力圏にとどめたいのであろう。この点を強調すれば、バルトや北欧などの諸国には侵攻する意図はもともとないということもできるかもしれない。しかし、それは証明できないのである。

2008 年のジョージアとの戦争と、同国の南オセチア、アブハジアという 2 つの地域の一方的な独立承認、2014 年のウクライナのクリミア半島の違法かつ一方的併合とドンバス地域への介入、そして 2022 年からのウクライナへの全面

侵攻を目的に、ロシアと国境を接する他の諸国で不安が高まったとして、それを思い込みにすぎないと批判することはできないだろう。今回の戦争も、侵攻意図はないと言いつつ続けた後の出来事である。

そうした同盟国の不安に対し、NATO は極めて真剣に対処している。2022 年 6 月のマドリードで開催された NATO 首脳会合は、新たな「戦略概念 (Strategic Concept) ³」を採択した。同盟の最高位の戦略文章であり、改訂は 2010 年 11 月以来となった。「1 インチ残らず」NATO の領土を守ることへのコミットメントを示し、そのために「前方防衛 (forward defence)」を強調することになった⁴。

NATO の防衛計画は秘密文書であり詳細は不明だが、バルト諸国に関しては、ロシアによる地上侵攻に対して防衛することは困難であるとの理解のもと、いったん占領を許したうえで再上陸、奪還を目指す戦略だといわれてきた。しかし、それではウクライナで起きたような破壊や殺戮を許すことになりかねない。そのため、占領を許さない態勢、つまり前方防衛が求められるようになった。今回の戦争で NATO 諸国の領土は侵されていないが、NATO の防衛態勢は大きく変化したのである。

(2) ポーランドへのミサイル着弾事故が示したもの

2022 年 11 月に発生したポーランドへのミサイル着弾事故は、NATO の存在、なかでも特に NATO による集団防衛義務と抑止を、極めて明確なかたちで示すことになった。

この顛末はこうだ。11 月 15 日の午後、ポーランド南東部のウクライナ国境からわずか数キロの村プシェボドフにミサイルが着弾し、地元住民 2 名が犠牲になった。その日は、ウクライナ全土へのロシアによるミサイル攻撃がおこなわれており、そのなかの 1 発がポーランド側に着弾したことが疑われた。当初、着弾したミサイルは 2 発とされ、ロシアによるミサイルと、それを撃ち落とそうとしたウクライナの迎撃ミサイルではないかとの説もあった。

着弾したミサイルにロシアが撃ったのものが含まれ、犠牲者が出たとなれば、NATO が北大西洋条約第 5 条の集団防衛を発動し、米国を含む NATO 諸国がロシアに対する武力行使にでる可能性が生じる。恐れられていた NATO とロシアの直接対峙である。

そのため、世界はいっきに緊迫したのである。かかっていたものが大きかったこともあり、NATO は慎重に対処した。事実関係はすぐに判明したようである。ポーランド当局は現場からミサイルの破片を収集し、分析した。加えて NATO と米国は、レーダー情報をつきあわせ、どこから発射されたミサイルであるかを解析した。

そして、緊急の北大西洋理事会 (NAC) が予定された翌朝までに、ポーランドに着弾したミサイルはウクライナが発射した迎撃ミサイルである可能性が高いとの結論を出したのである。第 5 条の発動、さらにはロシアとの軍事的対峙にいたる可能性があっただけに、NATO には結論を急ぐ必要があった。ウクライナ側は、ウクライナが発射した迎撃ミサイルであることを正式には認めなかったが、NATO としては、現場で収集した破片とレーダー情報から、結論が明確だったのだろう。

翌 11 月 16 日午前の NAC 終了後の会見でストルテンベルグ (Jens Stoltenberg) NATO 事務総長は以下のように述べた⁵。

本件に関する調査は侵攻中であり結果を待つ必要がある。ただし、これが意図的な攻撃の結果であったことを示す兆候はない。またロシアが NATO に対する攻撃的な軍事行動を準備している兆候もない。我々の暫定的分析は、本件はウクライナがロシアによる巡航ミサイル攻撃からウクライナ領土を守るために発射した防空ミサイルによって引き起こされた可能性が高い (likely) ことを示している。あえて明確にしたい。これはウクライナの過ち (fault) ではない。ウクライナに対する違法な戦争を続けているロシアに究極的な責任がある。

暫定とはいえ NATO が確度の高い結論に到達したことから、今回の危機は回避された格好になった。ストルテンベルグの発言から重要なのは、第一に、本件がロシアによる攻撃ではなく、ロシアが NATO に対する攻撃を準備している兆候もないとした点である。NATO にとっては、その確証を得るのが何よりの優先課題だったといえる。同時にそれは、この 1 発のミサイルがロシアが発射したものだとしても、標的を逸れた可能性を検討することを示唆するものだったともいえる。NATO に対する攻撃意図がロシアに存在するかの判断が重要であり、それゆえ、上記でも、「NATO に対する攻撃的な軍事行動を用意している兆候」に言及し、それを否定している。

第二に、事態の発生から 24 時間以内に、暫定的とはいえウクライナの防空ミサイルであった「可能性が高い」と NATO 事務総長が明言した背景には、上述のように、危機を回避する必要性があったと同時に、やはり物的証拠、そしてレーダーの記録が明確であり、疑問の余地がなかったであろうことがみてとれる。

第三に、これがウクライナの防空ミサイルだったとしても、同国の「過ちではない」ことを強調した点も重要だ。ロシアが、ポーランド国境近くを含めたウクライナ全土に対する攻撃をしなければ、ウクライナが迎撃ミサイルを発射する必要もなかったからである。

今回、ポーランドのドゥダ (Andrzej Duda) 大統領も、これが同国への意図的な攻撃でないとの判断をすぐに示すなど、極めて慎重に行動した⁶。NATO も同様であった。その背景には、証拠がすぐに集まる見通しがあったことに加え、NATO としてもロシアとの直接的な武力衝突にいたることを回避したい意向が働いたともいえる。

他方で、仮にポーランドに着弾したミサイルがロシアのものだった場合に、どのような対応になったかについても検討しておく必要がある。というのも、ロシアが必ずしも精密誘導とはいえないミサイルでウクライナ西部を含む全土への攻撃を続ける以上、実際にロシアのミサイルが国境を越えてポーランドに着弾するリスクは常に存在するからである。2022 年 11 月の着弾事故がロシアのミサイルによるものになっていた可能性もあるし、今後も同様である。今回の事態で、最も肝を冷やしたのはロシアだったかもしれない。

仮にロシアのミサイルであることが疑われる場合、被害の大きさにもよるが、まずは破片やレーダー情報を集めて事実を突き止めたうえで、ロシアのミサイルであるとの結論に至れば、ロシア政府に事実を認めさせるための何らかの接触が行われたと考えられる。そのうえで、意図的な攻撃でないことが判明し、謝罪（と受け止めることが可能な反応）があれば、そして被害が一定以下であれば、北大西洋条約第 5 条がただちに発動されることにはならないのではないか。この観点で、上述の NATO 事務総長の発言ぶりは参考になる。たとえミサイルが着弾したとしても、NATO に対するそれ以上の体系的な攻撃を準備しているか否かが判断材料になることが示唆されているといえる。

NATO としてもロシアとの直接的対峙は避けたいために、慎重にならざるを得ない。他方で、たとえ意図的ではなかったとしても、被害が大きい場合や、ロシア側が事実関係を認めないような場合は、第 5 条発動が視野に入る可能性もある。加盟国の防衛は同盟にとって最重要任務であり、NATO の決意が問われるからである。

2022 年 11 月の着弾事故は、同盟の「内」と「外」を改めて可視化したというほかない。ウクライナ全土は連日、ロシアによるミサイル攻撃にさらされ、すでに数万名もの犠牲者が出るとともに国土が破壊され続けている。それが、ある意味で日常的な光景になる一方で、ポーランドにミサイルが 1 発着弾すれば、世界大戦が勃発するのではとの激震が世界に走るのである。これが NATO の抑止の真価である。

(3) NATO の北欧拡大がもたらすもの

2022 年 2 月 24 日からのロシアによるウクライナ全面侵攻を受けた、NATO におけるもう一つの大きな変化は、北欧に位置するフィンランドとスウェーデンの加盟申請と、加盟プロセスの進展である。正式加盟には、すべての加盟国における加入議定書の承認が必要であり、本稿執筆時点 (2023 年 3 月) でハンガリーとトルコが未承認状態である。このうち、トルコは、特にスウェーデンにおけるクルド系活動家の扱いをめぐる、同国の NATO 加盟に反対しているという背景がある。

なお、両国の NATO 正式加盟実現の時期はまだ見通せないものの、両国はすでに「招請国 (invitees)」として、(議決権はないものの) 閣僚会合を含む NATO のすべての会合にすでに参加している。

フィンランドとスウェーデンが長年の軍事的非同盟を捨て去り、NATO への加盟申請に踏み切った背景には、当然のことながら、ロシアによるウクライナ侵攻が存在する。しかし、それはむしろ最後の一押しであり、1990 年代以降積み重ねられてきた両国と NATO との協力関係、さらには、冷戦期から続く価値の共有という基礎が見逃せない。

そのうえで、両国には「必要なきときには加盟する」という前提が存在していた。そのためには「必要なきときには加盟『できる』」ことが不可欠になるが、それを否定しようとしたのが、2021 年 12 月のロシアによる米国および NATO 向けの条約提案だったのである。NATO のさらなる拡大を否定する内容が含まれ、これにフィンランドとスウェーデンは即座に反応することになった⁷。NATO や米国がそうした条件を受け入れる現実的可能性はなく、実際、NATO も米国も、ロシアの要求を完全に拒否した。ただし、NATO のさらなる拡大を否定する議論が出てきたことは、「必要なきときには加盟する」という前提を考え直すきっかけになった。まずはフィンランドが、可能なきときに加盟しておくべ

きだ、という方針に舵を切ることになった。その背中を押したのはロシアだ。

両国の正式加盟が実現すれば、北欧地域がすべて NATO 加盟国になる。ロシアにしてみれば、より包囲されるということだが、これこそ、プーチンの「オウソゴール」である。ロシアの行動が、北欧 2 カ国を NATO 加盟に追いやったのである。そして、両国が NATO に加盟することは、バルト諸国の防衛にとっては地理的に極めて好都合である。そのため、フィンランドとスウェーデンの NATO 加盟を最も熱心に望んでいるのはバルト諸国である。

北欧に NATO 非加盟国が存在することは、冷戦期からの、同地域における戦略的構図の最も基本的な要素の一つだった。これが変化するのであり、それは、冷戦後や「ポスト冷戦後」における変化をこえて、第二次世界大戦以来の大きな変化ということになる。

2 「ロシア問題」をどうするか

上述のように、NATO を中心とする欧州安全保障体制は、ロシアによるウクライナ侵攻を契機として強化されるとともに、普段はなかなかかはかることのできない抑止が可視化されている状況にある。

しかし、この方向のみで欧州安全保障体制が中長期的に確保されたと考えるのは早計である。というのも、冷戦時代にしてもそうだったが、たとえ敵国だとしても、ソ連・ロシアとの関係を管理する何らかの方法 (modus operandi) が不可欠だからである。それは、ソ連・ロシアを排除するだけでは完結しない。

2022 年 6 月の NATO の新たな戦略概念は、ロシアを「最も重大かつ直接の脅威」だと位置づけ、前方防衛に舵を切ったものの、そうした態勢を維持するための軍事的・財政的コストを長期にわたって負担することに関して、同盟内で明確なコンセンサスが存在するとはいい難い。ロシアの脅威により直接的にさらされているバルト諸国やポーランド、一部北欧諸国などでは、ロシアとのより長期的な対峙への覚悟のようなものができつつある。それら諸国における国防予算の増大や、一部諸国での徴兵制復活に関する議論などは、その証であろう。

しかし、今回のウクライナ侵攻が続いている間はともあれ、戦後を見通したときに、ロシアは、好むと好まざるとにかかわらず、欧州大陸の「同居人」である事実は変わらない。そうである以上、ロシアを欧州から締め出すだけでは、安定的な欧州秩序を構築することはできない。特に、ドイツやフランスにおいてはそのような考え方が根強い。

戦後のロシアとの関係構築について、欧州内でコンセンサスを形成するのは極めて難しく、これが、欧州内対立の火種になることが懸念されている。ただし、当面ということであれば、NATO の抑止・防衛態勢を現実的に可能な範囲で強化することには、すでに合意があるし、エネルギーにおける「脱ロシア」についても同様である。

エネルギーでロシアに依存しないことについては、ロシア側が先にエネルギー供給（特に天然ガス）を削減したことから、欧州側で議論する間も無く、強制的に実現してしまったという経緯がある。そうだとすると、エネルギーを武器化するロシアを前に、欧州の脆弱性を低減させることの必要性については、欧州内で幅広い合意があるといえる。これは、たとえ今回の戦争が終わったとしても、その後も続く可能性が高い。軍事・防衛においてもエネルギーを含む経済安全保障に関して、欧州のレジリエンスを高めるという方向性だ。

こうした新たな方向を支えるのは、欧州における対露認識の転換である。これまでの経緯をあらためて振り返れば、欧州、さらには米欧としては、ロシアが「普通の欧州国家」になることを期待していた。これは、冷戦終結当初のみではない。そして、そうした変革を期待するがゆえに、ロシアへの支援、さらには配慮を重ねてきた。しかし、2022 年 2 月 24 日に、そうした西側の努力は最終的に失敗にいたるのである。ロシアに対する期待は幻滅に終わった。ロシアを腫れ物に触るよう慎重に扱っても、ロシアは変わらなかったということでもあるし、西側にとっては、対露宥和は失敗したということでもある。他方で、ロシア側は NATO 拡大などを含めて、宥和されたとは考えてこなかったという「すれ違い」の構図はそのまま残るのだろう。そして、宥和の先に何が存在するかについて、NATO 内に長期的展望に関する合意がないのは上述のとおりである。

おわりに

そうしたなかで戦後を展望するにあたって、NATO が欧州の安全保障において、これまで以上に中心的な役割を果たすことが期待されることは確実である。ロシアが弱体化するのであれば、NATO の必要性は低下するという議論も論理的にはあり得るものの、このような侵略をおこなうのがロシアである、という理解が広まったことは否定できな

い。本稿で指摘してきたように、NATO による抑止が可視化されたことの影響は大きい。

そのうえで、たとえ侵略行為が何らかの形で終わったとしても、プーチン政権が存続する限り（あるいは、たとえ別の政権になったとしても）、ウクライナにまた侵攻することを試みないとは限らない。停戦は、次なる侵攻への態勢立て直しにすぎない可能性が残るのである。

さらに、どのような形で停戦を迎えても、すでに起きてしまった戦争犯罪の事実を消し去ることはできない。戦闘が継続中の段階から、戦争犯罪の証拠集めと保存が国際社会の支援を得てウクライナ国内で進められていることは、今回の戦争の特徴にもなっている。この観点で、2023 年 2 月のミュンヘン安全保障会議に出席したハリス（Kamala Harris）米副大統領が、米政府が有する証拠に基づく判断として、ロシアの行為を「人道に対する罪⁸」であると断言したことの意味は大きい。

プーチン大統領を訴追するとしても、実際に本人の身柄が国際刑事裁判所（ICC）などの国際法廷に引き渡される可能性はほとんど皆無であろうが、「元通り」の関係を復活させることは現実的に不可能になる。

ただし、そうした状況が安定的な欧州秩序をもたらすことは、ほとんど考えられない。冷戦期の対ソ封じ込めのような、コストのかかる態勢に戻る用意があるかが問われることになる。これは、ウクライナやロシアの問題である以上に、第一義的に欧州が判断を迫られる課題である。

（慶應義塾大学准教授）

¹ 鶴岡路人『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』（新潮選書、2023 年）。

² White House, “Remarks by President Biden Before Marine One Departure,” 8 December 2021.

³ NATO, *Strategic Concept 2022*, adopted by the heads of state and government meeting at the North Atlantic Council in Madrid, 29 June 2022.

⁴ 2022 年戦略概念については、鶴岡『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』、第 3 章参照。

⁵ NATO, “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg after the meeting of the North Atlantic Council on Poland,” Brussels, 16 November 2022.

⁶ 例えば、“Poland, NATO say missile strike wasn’t a Russian attack,” AP, 17 November 2022.

⁷ この点については、鶴岡路人「欧州は目覚めたのか——ロシア・ウクライナ戦争で変わったものと変わらないもの」池内恵他『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』UP plus（東京大学出版会、2022 年）、34-38 頁参照。

⁸ White House, “Remarks by Vice President Harris at the Munich Security Conference,” Munich, 18 February 2023.