

アジア・太平洋研究センター主催，総合政策学部共催講演会

日時：2023年10月24日（火）

場所：南山大学 G棟1階G28教室

テーマ：NATOのウクライナ支援と日本

報告者：広瀬 佳一（防衛大学校人文社会科学群国際関係学科教授）



2022年2月24日にロシアがウクライナに軍事侵攻したことによって、国際秩序は大きく変動し、NATO（北大西洋条約機構）の役割が改めて注目されている。こうした国際情勢を受けて、本講演会は「NATOのウクライナ支援と日本」をテーマとして、防衛大学校教授の広瀬佳一氏を講師として開催された。講演の概要は以下の通りである。

1. NATO とは：同盟の機構および負担

ウクライナ戦争が始まる前までNATOは「漂流」していたが、戦争が始まったことにより、その有用性が注目されるようになった。NATOは歴史的に特殊な同盟であり、制度化されているという大きな特徴を持つ。まず、最も重要な北大西洋理事会は、コンセンサス方式で意思決定を行う。よく誤解されるが、アメリカが単独で決定するわけではない点に注意が必要である。また、事務総長は理事会議長として加盟国の利害を取りまとめる。そして、軍事委員会は北大西洋理事会の決定を軍事的に補佐する役割を持ち、アフガニスタンやコソボ、ボスニアにおける作戦の際に活躍してきた。事務総長にはヨーロッパ出身者が、欧州連合軍最高司令官にはアメリカ人が就任

することになっており、そうすることでバランスが取られている。

また、NATO は同盟であるため、加盟各国は等しく負担する必要がある。よくアメリカの負担が過剰であると主張されるが、本当なのであろうか。この問いに答えるためには、3つのレベルで予算を見る必要がある。まず、「共通予算」である。本部事務管理費などの文民予算、WACS（早期警戒管制機）やUAV（無人航空機、いわゆるドローン）などの購入・維持・運用のための軍事予算、インフラなどに関わるNATO 安全保障投資プログラムを総合したものであるが、2021年1月1日から2024年12月31日までのデータによると、ドイツとアメリカの負担比率は同じであり、アメリカの過剰負担にはなっていない。次に、「各国の軍事予算」について見ると、現在、NATO では加盟各国が軍事予算をGDP比2%以上とすることを目標としているが、これは、2004年に複数の小国が加盟してNATO が拡大する前までは、加盟国の平均値が2%であったことに由来している。しかし、2024年までにこの目標を達成すると見込まれているのは11か国（全体の約1/3）にとどまり、ドイツやフランスはその11か国に含まれないことが批判されている。一方で、アメリカの軍事予算はGDP比約3.2%であるが、予算のすべてをNATO の活動で使うわけではない。また、現代の安全保障は軍事部門だけによるものではなく、軍事予算のみで安全保障への負担を測ることはできない。さらに、EU を通じたヨーロッパ諸国の負担は、この軍事予算には反映されていない。これらの理由から、この目標に対しては指標としての精度の点で批判もある。そして、3つめのレベルとして、「作戦や演習への参加」が挙げられる。

2. プーチンのウクライナ侵攻

プーチンは2022年2月24日の演説でウクライナへの侵攻について、「ゼレンスキー政権は『ファシスト』でウクライナ内のロシア系住民を弾圧しているため、ロシア系住民を守るために自衛権を行使する」と主張した。この行動をあくまでも「特別軍事作戦」と位置づけ、「ウクライナの『非ナチ化』と『非軍事化』」という実質的な戦争目的を掲げたのである。しかし、この戦争目標は一貫していない。例えば、当初は「領土要求はしない」と明言していたにも関わらず、4州を併合し、2023年10月現在では、併合後の現状を認めるよう要求している。また、当初は「特別軍事作戦」と主張していたが、2023年5月の戦勝記念日の演説では「欧米との戦争」と語っている。これらの戦争目的の揺らぎは、停戦条件を考える上で重要である。最終的にロシアが欲しているのはクリミアとドンバスの2州との説もあり、そこが停戦のポイントとなる可能性もあるであろう。

プーチンの主張に関して最も重要な点は、NATOは拡大しないとロシアに対して約束したという前提のもと、「約束を破ったNATOは『根源的脅威』である」と主張していることである。プーチンはウクライナに対して中立を要求しており、この点に揺らぎはない。

まず、NATOの拡大について確認する。実は、NATOは冷戦期から拡大している。1949年に原加盟国12か国で発足した後、冷戦期にはトルコ、ギリシャ、西ドイツ、スペインが加盟し、1999年にはポーランド、チェコ、ハンガリーが加盟した。その後も拡大を続け、2023年10月現在では31か国が加盟している。ここで、NATOへの加盟は、アメリカの戦略に基づいて一方的に決定されるわけではない点に注意が必要である。NATO拡大の政治的プロセスの特徴は大きく3つある。まず、加盟希望国の「同盟選択権」に基づく申請によって加盟プロセスが開始する。例えば、スウェーデンやフィンランドはこの戦争が始まったことにより、自らの身も危ないと考え、「同盟選択権」に基づき申請を行った。冷戦後に加盟した東欧諸国も、地域の不安定性などを考えて自ら申請した点が重要である。また、加盟国のコンセンサスによって決定されるため、全加盟国の合意が必要である。スウェーデンの加盟について、トルコは、スウェーデン国内にクルド人活動家をかまっているとして反対した。ウクライナがNATOに加盟できるか、という問題もこのコンセンサス方式につながる。最後に、加盟の条件は、法的・経済的条件を求めるEUとは異なり、政治的判断による。加盟条件としては、英語を使用した合同訓練などの軍事的相互運用性や、文民統制としての軍の民主化などが挙げられる。また、NATO憲章には、NATOは自由民主主義、人権など価値を守る旨の記載があるため、議会制民主主義の確立も求められる。そして、隣接国との国境紛争や少数民族問題を解決しないままに加盟すると、ただちにNATOの集団的自衛権が発動されて「第三次世界大戦」が勃発してしまうため、これらの問題の解決も事実上の条件となっている。

それでは、プーチンの言う「約束」とは何か。前述の「同盟選択権」については、冷戦期であった1975年のCSCE（全欧安全保障協力会議）においてソ連が承認している。冷戦後、パリ憲章でもこの権利を確認しており、いまさらプーチンが「ウクライナのため」と主張し、「同盟選択権」を無視するのは単なる大国史観であると言える。また、1997年、NATO・ロシア基本議定書の中で、NATOは新規加盟国に核兵器や常設部隊を配備しないことを約束した。NATOはこの時、文書で約束することでロシアとの関係を安定させようとし、ロシアも事実上、NATO拡大を容認した。そのため、ロシアが反対できる根拠はない。さらに、2022年において、ウクライナのNATO加盟問題はNATO側で議題の俎上にも上がっていなかった。2014年のクリミア併合以降、ウクライナはNATO加盟を希望していたが、ドイツやフランスがロシアを刺激することを恐れていた上に、クリミアやドンバスの主権が不透明な状態

であったため、NATO は加盟を受け入れることができなかったのである。以上から、NATO 拡大が「根源的脅威」というのはウクライナ侵攻の口実に過ぎない。

3. ロシア・ウクライナ戦争における NATO の役割

NATO は現在、ウクライナ側として参戦しているわけではなく、あくまでウクライナを間接的に支援している状況である。ロシア・ウクライナ戦争における NATO の役割は以下のようになっている。

① 中・東欧加盟国の防衛態勢強化

NATO は集団的自衛権を加盟国に約束しているため、この戦争が NATO 加盟国に飛び火することを防がなければならない。そのため、特にウクライナの近隣、バルト三国やポーランドの防衛体制を強化している。2014 年のロシアによるクリミア併合を受けて、2016 年からは、NATO はバルト三国とポーランドへ 4,000 人強の部隊を派遣している。ただし、2014 年のクリミア併合時にしっかりと制裁していれば、今回のロシア・ウクライナ戦争は起きなかったのではないかとの見解も多い。ロシアによるウクライナ侵攻が勃発した後は、スロバキア、ハンガリー、ルーマニア、ブルガリアへ合計 4 万人態勢の部隊を派遣した。ただし、これらの部隊は基地を設けずローテーションで配備しているため、常駐部隊ではないと NATO は主張している。その一方で、これらの国は脅威にさらされる中で基地を置いてもらえないことに対して不満を抱えており、ホスト国と派遣国の間に論争が生じている。

② 情報の収集と共有

NATO は AWACS（早期警戒機 E-3）を 13 機保有しており、これらをウクライナ国境沿い上空へ展開し、首都キーウより西の上空の飛行体の情報を収集してウクライナに提供している。AWACS 自体は非武装である。また、グローバルホーク（無人偵察機 RQ-4）を 3 機保有しており、ロシアの黒海における活動を監視するため、黒海とウクライナ南部地域の海上・地上の画像情報を収集している。

③ 武器援助方針の協議

誤解されがちであるが、NATO は武器を援助しているわけではなく、あくまでも援助はアメリカ、イギリス、ドイツ各国がウクライナと二国間で行っている。NATO は武器援助に関する協議・調整や、軍事演習へのウクライナの招聘、非軍事的なアセットの共有などを行っている。武器支援は段階的に行われており、当初は防

衛的武器が中心であったが、2023年1月以降は高性能戦車が供与されるようになり、2024年にはF16戦闘機の供与も検討されている。

これらの武器援助は、2つの懸念のために漸進的かつ段階的に行われた。1つはロシアの核使用を招くことへの懸念である。この懸念への異なる見方が、NATO加盟国間の合意を困難にした。また、NATO対ロシアの構図が明確に形成され、「第三次世界大戦」となってしまうことへの懸念も強い。

ただし、NATO加盟国による支援の課題も存在する。まず、武器援助における米欧間の格差が大きい。金額的にも質的にもアメリカが突出しており、アメリカが援助をやめた際のNATOのダメージは大きい。また、欧州内にも格差が存在する。GDP比で各国の支援（難民支援含む）を比較すると、ロシアに対する脅威認識が高いポーランド、エストニア、ラトビア、リトアニアは負担度が高い。一方で、フランス、イタリアの対GDP比は少なく、ハンガリーは全く武器援助をしていない上に未だにロシアの天然ガスを輸入している。また、ルーマニアとブルガリアもさほど援助していない。

NATO加盟国による支援の今後の動向は、第1にはアメリカの支援をめぐる世論の動向、第2にポーランド、バルト三国の相対的な影響力拡大、第3にドイツ、フランス、イタリアなどの和平模索の動き、によると考えられる。アメリカでの世論について、バイデンは支援の継続を表明しているが、最近発生したガザの問題からイスラエル支援の必要も出てきており、アメリカのリソースへの懸念がある。2024年11月の大統領選の影響が最も大きいであろう。実際、アメリカの世論では、ウクライナ支援を「多すぎる」と感じている人は全体で見ても多いが、特に共和党支持者においては44%が「多すぎる」と回答している。また、ポーランド、バルト三国は支援を強化している。彼らはロシアに対する懲罰的対応を主導しており、プーチンを戦争犯罪で裁きたいと考えている。その一方で、ドイツ、フランス、イタリアなどでは物価やエネルギー価格の高騰による社会の不満が大きくなっており、水面下で和平を模索する動きがうかがえる。また、ブルガリア、ギリシャ、スロバキア、ハンガリーなどは歴史的、文化的、政治的にロシアに親近感を抱いている。

各国間あるいは国内でも、即時停戦派と国際正義派で意見が割れている。即時停戦派は、ロシアの国際法違反を認めつつも人道的観点から停戦することを主張しており、領土変更を容認している。国際正義派は、ロシアの行為は犯罪であり、正されるべきと主張している。これらの議論の動向にも注意が必要であろう。

4. 戦略概念 2022 の特徴

NATO は戦略概念（Strategic Concept）を 10 年おきに出している。2010 年時点では、「集団防衛」、「危機管理」、「協調的安全保障」を提示し、ロシアを「パートナー」と見なしていた。しかし、2022 年には、ロシアを「もっとも重大で直接的な脅威」と明記し、冷戦後、初めてロシアを脅威認定した。また、それまでは、核兵器による懲罰的抑止を主眼に置いていたが、今後は前線に 30 万人以上の即応部隊を置き、拒否的抑止を主眼に置くべきと考えられるようになった。さらに、従来は 10 日間で 2 万人程度の動員を想定していたものの、プチャでの虐殺などを受けて、10 日間で 10 万人、1 か月間で 20 万人を動員するように想定を強化した。ただし、これはあくまでもモデルプランであり、実際にこの通りになるとは言えず、どの国が供与するかなど、協議は必ずしも進んでいない。また、少し話題は外れるが、中国についても初めて言及された。NATO の利益、安全保障、価値にとっての「挑戦」とされ、中国とのデカップリングは進められないまでも、デリスクングを進めたいと考えている国が多い。

さらに、「インド太平洋」という単語も 2022 年に戦略概念や共同宣言で初めて登場し、「インド太平洋は NATO にとって重要であり、…欧州大西洋の安全保障に直接影響を与えうる」とされた。それまでは、経済的なニュアンスを感じさせる「アジア太平洋」を使用していたが、より戦略的な環境を意識した「インド太平洋」という用語を採用したと考えられる。2022 年には、日本の首相が韓国大統領、オーストラリア首相らと共に初めて NATO 首脳会議へ出席している。

5. 日本と NATO

ロシア・ウクライナ戦争を機に、日本と NATO の関係は大きく変化した。両者が最初に距離を縮めた契機は 2001 年の 9・11 同時多発テロである。国境に関係なく起こるテロへ対処するために、主に海洋安全保障とサイバー防衛の分野で情報交換が始まった。例えば、ジブチでの海賊対処における協力（2014 年）、NATO 本部への幹部自衛官派遣（2014 年～）、海上自衛隊と NATO 常設艦隊の共同訓練（2016 年～）、NATO サイバー防衛協力センターへのスタッフ派遣（2019 年～）などである。ロシア・ウクライナ戦争により、これらの協力の次元が上がった。なぜなら、この戦争はルールに基づく国際秩序に対する権威主義国家の挑戦であり、インド太平洋における法の支配による国際秩序の維持を目指す日本にとって重要な問題だからである。また、安倍政権時は、プーチン政権との関係を密接にしてロシアとの外交問題の解決を

図ったが、岸田政権では方針を改め、ルールに基づく秩序を守らないロシアに対してははっきりとした拒絶の態度を示している。

また、ウクライナに対する日本の支援総額は、EU、アメリカ、ドイツ、イギリスに次いで世界第5位である。軍事支援は行っていないにも関わらず5位であることから、支援に対して非常に積極的な姿勢を取っていることがわかる。また、2022年4月には林外相が日本の外相として初めてNATO外相会議に出席し、5月には山崎統幕議長が日本の統幕議長として初めてNATO軍事委員会に出席し、6月には岸田総理が日本の総理として初めてNATO首脳会議（マドリード）に出席した。岸田総理は翌年2023年6月にもNATO首脳会議（ヴィリニウス）に出席し、サイバー、テロ、海洋安保、宇宙安保、偽情報対処、新興破壊技術など16の分野において、期限を設けて具体的に協力を実現するという「国別適合理化パートナーシップ計画2023-2026」に調印した。また、この計画実施にあたって、NATO東京事務所の設置構想も持ち上がったが、中国の強い反対と、それに伴うフランスの反対により、棚上げされている。

このように、日本とNATOの協力が強化されるにあたり、NATO側と日本側のそれぞれに狙いがある。まず、NATO側の狙いとして、同じ価値を共有するインド太平洋の国々（日本、韓国、オーストラリアなど）と連携することでロシアを孤立させることが挙げられる。また、中国の「挑戦」に対する牽制の狙いもあろう。ただし、フィリピン海軍との衝突など、中国によるルールに基づかない行動の活発化を警戒する一方で、ロシア軍は中国製のドローンを多く使用していることから、過度な警戒を受けて中国がロシアへの協力を強化することを避ける必要もある。中国への対処は難しく、欧州内でも温度差がある。日本側の狙いとしては、インド太平洋の秩序を脅かす事態に対して、NATOとの連携によって抑止力を向上させることが挙げられる。NATOがインド太平洋で軍事活動することはあり得ないが、情報共有などの協力や、中国が秩序を逸した行動をした際の制裁などの協力体制を想定している。また、長期的なアジアにおける多国間協力促進のための経験を積む狙いもある。日本は冷戦期でもアメリカとの協力しか経験がないため、多国間協力の経験が豊富なNATOと協力することで、多国間協力におけるルールやマナーの経験を積むことを目指している。

（文責：小尾 美千代）