

## ロシア・ウクライナ戦争と NATO

鶴岡 路人

### はじめに

ロシア・ウクライナ戦争の帰結はまだ分からないが、ロシアによるウクライナ侵攻の始まった 2022 年 2 月 24 日は、欧州にとって大きな歴史の転換点として記憶されることになるだろう。同戦争の分析としてはさまざまな視点があるが、ここでは、欧州安全保障、なかでも特に NATO (北大西洋条約機構) への影響、そして NATO の役割を検証することにしたい。

というのも、ロシア・ウクライナ戦争の重要な特徴の一つは、米国を含む NATO が、地上部隊を派遣するという意味での直接の戦闘行為には参加していない一方で、それ以外の考え得るほとんど全てといってよいほどの支援を行っていることである。参戦しないことはいかに解釈可能なのか、そして、参戦以外の方法での支援はどのように位置付けられるのか。

ロシア・ウクライナ戦争に関連して NATO が議論される際には、ウクライナへの武器支援が注目されがちだが、NATO の役割という観点で、同盟にとってより本質的なのは、NATO 諸国の防衛である。この点に関して NATO は何を行い、どのような効果をもたらしていると評価できるのだろうか。さらに、今回の戦争を受けて NATO の本質や方向性について何が明らかになったのか。これらを考えていくことにしよう。

### NATO による非参戦の意味

今回の戦争に米国は参戦していない。このように表現する際には、さまざまな意味が存在するが、直接的な軍事介入を行っておらず、交戦国ではないということが基本になる。

米国を含めて NATO 加盟国は、集団防衛を規定した第 5 条にコミットしている。同条は、「締約国は、ヨーロッパ又は北アメリカにおける一又は二以上の締約国に対する武力攻撃を全締約国に対する攻撃とみなすことに同意」したうえで、「個別的又は集団的自衛権を行使し」、「兵力の使用を含め、北大西洋地域の安全を回復し及び維持するためにその必要と認める行動」を「直ちにとる」ことで「攻撃を受けた締約国を援助することに同意」するとした規定である。

ウクライナは NATO 加盟国ではないため、この第 5 条は適用されない。このことは、事実として明確である。しかしそれは、NATO (加盟国) がウクライナに対して集団的自衛権を行使できないことを意味するわけではない。集団的自衛権は国家固有の権利であり、その行使に同盟関係の存在は不要である。攻撃を受けた国からの要請があり、集団的自衛権としてとった措置について国連安全保障理事会に報告すればよい。国際法の解釈としては別の議論が可能だろうが、NATO による非参戦とは、今回の事態において NATO 諸国が、個別的・集団的自衛権を行使していないという意味になる。

これらの前提からもう一点指摘すべきは、米国を含む NATO 加盟国がウクライナ戦争に直接的に軍事介入しないのは、「ウクライナが NATO 加盟国ではないため不可能だった」のではないということである。あくまでも、NATO 加盟国による政治的な意思決定の結果だった。介入する意思があれば介入は

いつでも可能である。したがって、「ウクライナは NATO 加盟国ではない」という議論は、不介入の口実として使われてきたのだといえる。

バイデン (Joe Biden) 大統領を筆頭に、米国のウクライナに関する発信は、2021 年 12 月の段階から、かなり突き放したようなものだった事実は見逃せない。「(防衛) 義務はウクライナには至らない<sup>1)</sup>」までは、事実の説明だったが、ウクライナへの地上軍派遣について記者に問われた際には、「それは選択肢にのぼったことすらない (There never were on the table)<sup>2)</sup>」と明言している。派兵しないことへの硬い決意を思わせる言いぶりである。これが「NATO は参戦しない」という流れを決めることになった。

さらに、そうしたバイデン政権の姿勢の背景には、ロシアが侵攻した場合、ウクライナ軍は敗北し、ゼレンスキー (Volodymyr Zelensky) 政権も早期に崩壊するだろうとの評価があった。そうであれば、ウクライナにコミットすることは得策ではないということになる。これも、米国の不介入姿勢につながったはずである。なお、米国がそうした姿勢である以上、NATO として直接的に介入する選択肢はなかったといってもよい。米国が参戦しないなかで、他の NATO 加盟国のみが参戦するのは極めて困難だっただろう。

## NATO による加盟国防衛

2021 年の秋以降、ウクライナ国境へのロシア軍の結集がさらに進むなかで、NATO に最初に持ち上がったのは、NATO 加盟国の安全をいかに確保するかという問題だった。NATO が防衛同盟である以上、これが最優先課題になるのは当然だろう。ウクライナと国境を接するポーランドとルーマニアを中心に、東方の前線 (Eastern flank) の防衛を強化するために、米国のみならず、英国やフランス、ドイツなどの主要国を含む各国が陸上部隊や航空部隊を展開することになった<sup>3)</sup>。

ウクライナには派兵しないと繰り返し強調していたバイデン政権も、2022 年 1 月下旬になると、NATO 諸国の防衛強化のためとして 8500 名の部隊の展開準備を表明するなど、NATO へのコミットメントを強調するようになった<sup>4)</sup>。その後も、ポーランドやルーマニアといった最前線の NATO 加盟国の防衛支援、および同盟国に対する安心供与の目的を含めて、共同訓練実施のために、増派を重ねていった。その結果、ウクライナ侵攻以前には約 6 万名だった在欧米軍は、10 万名規模に膨れ上がった<sup>5)</sup>。ウクライナへの直接の介入がないなかで、ここまで増派されていることは注目される。

詳細は公表されていないが、ロシアによるウクライナ侵攻を受けて NATO は、個別国・地域に関する防衛計画、危機対応措置 (crisis response measures) を発動している。これには NATO 即応部隊 (NRF) の使用も含まれる<sup>6)</sup>。NRF を抑止・防衛といういわば本来任務で使用するのは初めてである。42,000 名の部隊がすでに展開し、東方地域での陸上部隊は、ウォルターズ (Tod Wolters) NATO 司令官 (欧州連合軍最高司令官: SACEUR) によれば、「10 倍以上になった」という<sup>7)</sup>。東方の防衛としては、2014 年のクリミア併合などを受けて、バルト 3 国とポーランドに「強化された前方プレゼンス (eFP)」の枠組みにおいて、大隊規模の NATO 部隊がローテーションで配備されていた。今回、これにハンガリー、スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリアへの展開が加わったのである。ウクライナとの国境地帯にはペトリオットなどのミサイル防衛・防空システムも配備され、不測の事態に備えることになった。

そして、結果として NATO 諸国はロシアによる直接の軍事的挑発を受けていない。ロシア側に、そもそも NATO 加盟国を攻撃する意図がなかったという議論も可能だが、そうだととしてもその背景には、

NATO の介入を招くことはロシアの利益にならないという計算が存在するはずであり、それこそが抑止である。後述するフィンランドとスウェーデンによる NATO 加盟申請も、NATO の抑止が機能していると考えたからこそその決定だといえる。

## ウクライナ支援と対露抑止

次にウクライナ支援である。当初 NATO 諸国から供与される武器は、対戦車砲や対空砲といった、ロシア軍部隊の進撃を妨害し、抵抗するための装備だった。それらはキエフ陥落阻止などにおいて重要な役割を果たした。しかし、ロシアが 2022 年 3 月下旬になって、キエフ陥落を事実上断念し、東部のドンバス地域に傾注すると発表して以降は、より大規模な地上戦に備えるとともに、ロシア軍による支配地域の奪還がウクライナにとっての課題になった。そのためには、対戦車砲や対空砲といった、相手を止めるだけの兵器では不十分になり、NATO 諸国による支援の重心も、戦車や榴弾砲といった重装備に移行することになった。

結果として NATO は、派兵以外にできることをほとんど全て実施するような状況になっているが、そこに至る過程では紆余曲折があった。第一に、上述のように、ゼレンスキー政権が早期に転覆させられるという想定の下では本格的な支援にはつながらず、またそれ以降も、戦争目的が必ずしも明確ではないなかで、どのような兵器を供与するかは、米国やその他の NATO 諸国にとって難題であり続けた<sup>8</sup>。

第二に、そうした議論の背後に大きく存在したのは、ロシアを過度に刺激すべきではないとの考慮である。そうした配慮はすべきではないとの声もあったが、戦争のエスカレーションは可能であれば避けたいと考えて当然である。ロシア側は、戦車、戦闘機、長距離砲などに関して、「それらを供与すれば参戦とみなし、攻撃対象となる」、といった警告を繰り返した。エスカレーションを懸念する NATO 側が、こうした警告を前にそうした装備の供与を躊躇する場面があったことは否定できない。NATO がロシアに抑止されていたような構図である。

しかし、例えば戦車に関しては 4 月上旬にチェコが先陣を切ることになり、ウクライナに対する供与を開始した。その後もロシア側からの警告は続き、例えば 4 月にはロシア外務省のリュブコフ (Sergei Ryabkov) 次官が「ウクライナ領内における米国と NATO の武器輸送は合法的な軍事標的<sup>9</sup>」とみなすと警告した。同発言は、ロシア側の強気の姿勢として報じられたが、逆からみれば、ウクライナ領内に入らない限り、つまり NATO 領内にある間はロシアとして手を出さない (出せない) と表明したものともいえた。ロシアが最も避けるべきは NATO の介入であり、自らそれを招くような行動は避けていると解釈できる。そうであれば、それは NATO による抑止が機能しているということでもある。

加えて NATO や米国が力を入れてきたのが、情報 (インテリジェンス) の提供だった。これについては、当初から指摘されていたものの、3 月に入ってその実態が徐々に報じられるようになった。NATO の早期警戒管制機 (AWACS) などが、ポーランドの上空をウクライナ国境ぎりぎりまで飛行し、ロシア軍の航空機や地上部隊の動きを収集し、それをウクライナ側に提供していたというのである<sup>10</sup>。その後、ロシア軍高官の所在や、単にロシア軍の展開場所のみならず、ロシアによるミサイル攻撃などが行われる場所を予め特定するような情報も米国を中心とする NATO から提供され、ウクライナ軍のより効果的な防護・攻撃に使われてきたとの報道が相次ぐことになった<sup>11</sup>。

バイデン政権からは、ロシアを刺激しかねないとの懸念から、こうした報道を諷める声があがった<sup>12</sup>。しかし、全てが政権の意図に反したりークに基づく報道だったとは思えない。NATO や米国によるウクライナ支援が不十分であるとの批判を踏まえ、貢献をアピールするという当局側の狙いも存在していたはずである。

NATO 事務総長などは、これまで、戦争を他国にまで広げないことと、NATO 諸国の地上部隊を派遣しないことは明言してきたが、このことは、そうした敷居より下で可能なことを行うという意思表示でもあった。今回のロシア・ウクライナ戦争とそれに対する NATO の関与は、部隊の派遣といういわば伝統的な参戦以外に、戦争を支援する方法がいかに数多く存在するかを示す結果にもなっている。NATO には直接関係しないが、マスク (Elon Musk) 氏の提供した衛星通信の Starlink も、ウクライナ軍の作戦遂行に多大な貢献をしていることが分かっている<sup>13</sup>。国家主体どころか民間企業、さらには個人までもが重要なアクターになっている。

なお、NATO は 2022 年 3 月 24 日に開いた対面での首脳会合で、ロシアによる生物・化学兵器の使用は受け入れられず、「深刻な結果」を招くと警告した<sup>14</sup>。会合後の会見でストルテンベルグ (Jens Stoltenberg) 事務総長は、「いかなる化学兵器の使用も、紛争の性質を完全に变化させる<sup>15</sup>」と述べている。こうした NATO 側による抑止メッセージが、ロシア側にどの程度の効力を有しているかは、現段階では検証不能である。しかし、少なくとも現時点 (5 月末) で、そうした大量破壊兵器が使用されていないことは事実である。

## さらに進む NATO の中心性

ロシア・ウクライナ戦争が進むなかで、NATO を取り巻く環境、さらには NATO 自体も変わりつつある。第一に、はからずも NATO 加盟の意味が可視化されることになった。米国も NATO も、ロシアによるウクライナ侵攻は抑止できなかった。主として経済制裁の脅しによってロシアの行動を阻止しようとした目論見は失敗したのである。しかし、NATO 加盟国に対しては、前節でみたようなロシアからの威嚇・警告は繰り返されつつ、ロシア側から NATO 加盟国に対して、本格的な軍事的挑発は行われていない。これは、ロシアに対する NATO の抑止が機能している結果だと考えることができる。もちろん、ロシアはそもそも戦線の拡大を望んでいないということもできるが、そうだとすると、その原因の一部には、NATO の参戦を避けたい意思があることは否定できないだろう。

つまり、NATO の「内」と「外」の境遇の差が明らかになったのである。ウクライナにとっては厳しい現実だったが、加盟国にとっては NATO に入っていることの価値が確認されたといえる。全般的には、ロシアの脅威によって NATO の必要性が再確認されたということだが、その背後には、NATO の対露抑止が機能していることへの信頼が存在する。

第二に、その結果の一つとして、ロシア・ウクライナ戦争開戦から 3 カ月に満たない 5 月 18 日、北欧のフィンランドとスウェーデンが NATO に加盟申請をおこなうに至った。北欧地域を含めて、欧州をとりまく安全保障環境が悪化するなかで、長年の中立、ないし「軍事的非同盟」政策を放棄し、NATO に加盟するとの決定を下したのである。北欧に NATO 非加盟国が存在することは、第二次世界大戦後の欧州秩序の重要な特徴だった。それが変わるのである。

もっとも、ここまで短い期間で重大な決定ができた背景には、これまでの NATO との協力の積み重

ねがある。これなくして、加盟申請まで漕ぎつけることはできなかつただろう。フィンランドもスウェーデンも 1990 年代以降、NATO との関係を深め、2000 年代にはアフガニスタンでの国際治安支援部隊 (ISAF) への部隊派遣などを通じ、相互運用性の向上させてきた。を含め、NATO との協力を強化してきた。さらに、ロシアが 2021 年 12 月に米国と NATO に対して提示した条約案で、NATO のさらなる拡大の禁止を求めたことが、将来的な選択の自由を重視する両国の反発を招くことになった。それらに加えて、最後の一押しとなったのは、当然のことながら 2 月 24 日以降の侵略である<sup>16</sup>。

フィンランドとスウェーデンの NATO 加盟に対しては、トルコのエルドアン (Recep Tayyip Erdogan) 政権が、両国によるクルド労働者党 (PKK) などのテロ組織の取り締まりが不十分で、テロ活動の温床となっていることなどを批判し、加盟を承認しないとの姿勢を示している<sup>17</sup>。NATO 拡大には全ての加盟国の承認 (決定加入議定書の批准) が必要だが、その前段階として、加盟交渉開始の決定などにも北大西洋理事会 (NAC) の決定が必要で、そこにおいてもコンセンサス方式がとられるため、トルコは各段階で拒否権を行使可能である。しかし、「1 対 29」で拡大に反対を続けることはトルコにとっても多大なコストがかかり、容易な決断ではない。トルコとフィンランド、スウェーデンを中心に、関係国の首脳や外相レベルを含めた活発な外交が展開されていることは、外交的解決に向けた動きである。

第三に、ロシア・ウクライナ戦争の結果として、多くの欧州諸国で国防予算 (国防支出) が増大する方向である。NATO においては、対 GDP (国内総生産) 比で 2% の国防支出を実現することを目標としてきた。今回、最も早い段階で国防支出の大幅増額を発表したのはショルツ (Olaf Scholz) 首相率いるドイツだった。開戦後わずか数日の 2 月 27 日に連邦議会で演説したショルツ首相は、これまで不足してきた装備調達のための予算の穴埋めとして、1000 億 (約 13 兆円) ユーロの基金を設置するとした他、現在 1.49% (NATO 統計<sup>18</sup>) の国防支出を今後 2% 以上にすると約束したのである<sup>19</sup>。

ロシア・ウクライナ戦争に伴うエネルギー価格の高騰などの影響の他、2020 年以降続く新型コロナウイルスにより、欧州経済が深刻な影響を受けるなかで、国防支出が想定通りに伸び続けるか否かは予断を許さない。それでも、欧州各国において安全保障への意識が高まったことは確かであり、そのなかで NATO の価値は上昇するという結果になっている。

## おわりに

ロシアによるウクライナ侵攻を受けて NATO は、まず加盟国の防衛を確実にすることに注力し、この点に関しては、完全に目標を達成している状態にある。この意味を過小評価すべきではない。そのうえで、ロシア・ウクライナ戦争への直接の軍事介入を避けつつ、当初は想定もしなかった規模で戦争に関与してきている。そして、加盟国の結束の度合いも、当初想定された以上の状況が続いている。その結果、欧州安全保障秩序における NATO の中心性はさらに高まっているように見える。

今後は、NATO の結束をいかに維持することができるかが問われる。各国における国防支出の増加は、NATO 強化という観点では歓迎すべきことだが、最終的には、ウクライナとの間で戦争目的をすり合わせ、それに合致した支援体制を構築することとともに、戦争後のロシアを欧州安全保障秩序においてどのように位置付けるのかという課題にも直面する。その時に、NATO の結束がさらに試されることになる。

(慶應義塾大学)

- 
- <sup>1</sup> White House, “Remarks by President Biden Before Marine One Departure,” 8 December 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/12/08/remarks-by-president-biden-before-marine-one-departure-10/>.
- <sup>2</sup> White House, “Remarks by President Biden on the Severe Weather that Impacted Several U.S. States,” 11 December 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/12/11/remarks-by-president-biden-on-the-severe-weather-that-impacted-several-u-s-states/>.
- <sup>3</sup> NATO, “NATO Allies send more ships, jets to enhance deterrence and defence in eastern Europe,” 24 January 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_191040.htm?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=natopress&utm\\_campaign=20220124\\_allied\\_contributions](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_191040.htm?utm_source=twitter&utm_medium=natopress&utm_campaign=20220124_allied_contributions).
- <sup>4</sup> “Pentagon Puts 8,500 Troops on ‘High Alert’ Amid Ukraine Tensions,” *New York Times*, 24 January 2022, <https://www.nytimes.com/2022/01/24/us/politics/russia-ukraine-us-troops.html>.
- <sup>5</sup> “US likely to keep 100,000 troops in Europe for foreseeable future in face of Russian threat, US officials say,” CNN.com, 20 May 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/20/politics/us-troops-in-europe/index.html>.
- <sup>6</sup> SHAPE, “SACEUR statement on the activation of the NATO Response Force,” 25 February 2022, <https://shape.nato.int/news-archive/2022/saceur-statement-on-the-activation-of-the-nato-response-force>.
- <sup>7</sup> SHAPE, “SACEUR attends Military Committee in Chiefs of Defence session,” 20 May 2022, <https://shape.nato.int/news-archive/2022/saceur-attends-military-committee-in-chiefs-of-defence-session>.
- <sup>8</sup> “What is America’s end-game for the war in Ukraine?” *Financial Times*, 28 May 2022, <https://www.ft.com/content/315346dc-e1bd-485c-865b-979297f3fcf5>.
- <sup>9</sup> “Russia says U.S., NATO weapon transports in Ukraine are legitimate targets,” Reuters, 13 April 2022, <https://www.reuters.com/world/russia-says-us-nato-weapon-transport-ukraine-are-legitimate-targets-2022-04-13/>.
- <sup>10</sup> 例えば下記報道参照。“Ukraine: On board a Nato surveillance plane monitoring Russian activity,” BBC, 4 March 2022, <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-60612255>; “Intelligence: Russia has taken to trying to jam NATO plane's radar,” CNN.com, 11 March 2022, [https://edition.cnn.com/2022/03/10/politics/nato-surveillance-flight-russia-belarus/index.html?fbclid=IwAR2O0boL3X2ER5c73BGVtuukfQCOGBNy\\_AU3LlqG05Gop71M14uot2RGNC](https://edition.cnn.com/2022/03/10/politics/nato-surveillance-flight-russia-belarus/index.html?fbclid=IwAR2O0boL3X2ER5c73BGVtuukfQCOGBNy_AU3LlqG05Gop71M14uot2RGNC).
- <sup>11</sup> “U.S. Intelligence Is Helping Ukraine Kill Russian Generals, Officials Say,” *New York Times*, 4 May 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/04/us/politics/russia-generals-killed-ukraine.html>; “U.S. intel helped Ukraine protect air defenses, shoot down Russian plane carrying hundreds of troops,” NBC News, 27 April 2022, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/us-intel-helped-ukraine-protect-air-defenses-shoot-russian-plane-carry-rcna26015>.
- <sup>12</sup> “Biden admin pushes back on NYT’s killer Ukraine story,” Politico.com, 5 May 2022, <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/05/05/biden-admin-pushes-back-on-nyts-killer-ukraine-story-00030420>.
- <sup>13</sup> Vivek Wadhwa and Alex Salkever, “How Elon Musk’s Starlink Got Battle-Tested in Ukraine,” *Foreign Policy*, 4 May 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/05/04/starlink-ukraine-elon-musk-satellite-internet-broadband-drones/>.
- <sup>14</sup> NATO, “Statement by NATO Heads of State and Government,” Brussels, 24 March 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_193719.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm?selectedLocale=en).
- <sup>15</sup> NATO, “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the extraordinary Summit of NATO Heads of State and Government,” Brussels, 24 March 2022, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_193613.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_193613.htm?selectedLocale=en).
- <sup>16</sup> これらについては、鶴岡路人「フィンランドとスウェーデンを NATO 加盟に向かわせた危機——ロシアの『オウゴンゴール』を検証する」『Foresight』(2022年5月2日)、<https://www.fsight.jp/articles/-/48841> 参照。
- <sup>17</sup> “Can Turkey block Sweden and Finland’s entry into NATO?” France24.com, 17 May 2022, <https://www.france24.com/en/europe/20220517-can-turkey-block-sweden-and-finland-s-entry-into-nato>.
- <sup>18</sup> NATO, “Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021),” NATO HQ, Brussels, 31 March 2022, [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf).
- <sup>19</sup> “Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag,” Berlin, 27 February 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>.