

## 米口関係：地政学のパズル

### I. 再びウクライナを脅かすロシアの狙い

#### ウクライナとの国境に集結するロシア軍

ロシア軍がウクライナとの国境付近に集結している。米政府の情報によれば、その規模はおよそ 10 万人強で、最大 17.5 万人のウクライナ侵攻作戦に踏み切る可能性がある。確かに兵力を基準に取れば、多くの当地専門家が侵攻を予想<sup>1</sup>した昨年 4 月の動員規模に匹敵し、2014 年 2 月～5 月にかけてクリミア併合作戦、ウクライナ東部紛争の兵力（ピーク時で 4 万人<sup>2</sup>）を超える規模だと言われている。そのうえ、年末年始に弾薬の備蓄増、野戦病院の設置、治安部隊の動員も国境沿いに集結していると報じられており、大規模な侵攻作戦に向けた整備もみられる。相当の規模の軍事行動を命じたロシアのプーチン大統領にどのような狙いがあるのだろうか。

#### 10 月末のワシントンの概観

当地でプーチン大統領の意図が再び注目されるようになったのは、ウクライナとの国境地帯と、ロシアが 2014 年に併合したクリミア半島でロシア兵の動員が確認された 10 月末のこと。当時のワシントン外交エスタブリッシュメント<sup>3</sup>の概観は次の 3 点にまとまる：(1) ウクライナ侵攻についてプーチンはまだ政治的な判断は下していないが、いつでも行動に移せるよう準備しているのは確かである一方で、(2) 侵攻に伴う費用対効果（財的コスト・人的被害から得られる地政学的利益）は決して好ましいとは言えず、(3) ただ、説得力のある「侵略の脅威」を示威することで西側を交渉に誘い出そうとしているのか、それとも交渉の決裂を織り込んだ（侵攻を正当化するための）陽動作戦なのか、プーチンの狙いは定かではない。また、侵攻に踏み切るとしたら、何故なのか。西側の反応を試す為なのか。それとも、親ロシア分離勢力が名乗る「ルガンスク人民共和

<sup>1</sup> 昨年 4 月、在欧米軍（EUCOM）は監視レベルを‘potential imminent crisis’に引き上げた。

<sup>2</sup> NATO Fact Sheet - [https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2014\\_07/20140716\\_140716-Factsheet\\_Russia\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_07/20140716_140716-Factsheet_Russia_en.pdf)

<sup>3</sup> ワシントンの外交政策に影響力を及ぼす専門家集団のこと。既成した外交理念と、それを裏付けるナラティブを謳う。既成安全保障集団（National Security Establishment）と呼ばれることが多い。

緊張が高まった年末  
「侵攻は数週間以内」  
との声も

国」「ドネツク人民共和国」の自治権強化とウクライナの連邦化を図ろうとしているのか。或いは、アゾフ海に面するマリウポリからクリミアまでの一帯を狙っているのか。ドニエプル川までのウクライナ東部を制覇するという大胆な作戦なのか。様々な仮説が立てられた。

その頃のワシントンでは、12 月 16 日の EU サミットで確認された米英 EU による強力な対ロ制裁、ウクライナ向け軍事支援の拡大、NATO 同盟軍の東欧増派だけでなく、ロシア国民の強い反発を招くことから、プーチンが侵攻に踏み切る可能性は低いとの見方も少なくなかった。ただ、肝心のホワイトハウスでは、その頃から侵攻リスクを確実視しており、一部では、数週間以内に侵攻が開始されるとの予想も浮上していた。

プーチン大統領が提示  
した 2 つの草案で一層  
緊迫化

その後、ロシア外務省が掲載した 2 つの提案で「侵攻説」は一層現実味を帯びた。1 つは、NATO の東方拡張、東欧への軍事展開、特定地域における軍事行動に関する制限を盛り込んだロシア・NATO の合意案<sup>4</sup>。2 つ目は、NATO 東方拡張の阻止責任を米国に負わせる表現や、両国の中距離ミサイルの配備に関する制約などを盛り込んだ米ロ安保条約草案「アメリカ合衆国とロシア共和国の安全保障条約」<sup>5</sup>。いずれも米国と NATO が許容するとは思えないと言われた。ロシア・NATO による「双方の領土に届く地上配備型中距離ミサイルの配備」を禁じる規定も、米国は然る事乍ら、提案国のロシアが応じるとは思えない話で、やはり非現実的な条約草案を提案することで米・NATO 側の拒絶を誘い出し、それを口実に攻撃を仕掛けると仮定された。

また、プーチンは 2 つの条約案を舞台裏で協議せずに敢えて公にしたことで、西側に対する最後通牒という形をとり、そのために後戻りできなくなったとの分析も見かけるようになった。欧米から何も得られないまま撤退すれば、ロシア国内や隣国におけるプーチンの信憑性が疑われることになるという見方だ。では、攻撃に踏み切るか、信憑性を失うか。そうした議論の中で、プーチンはやはり攻撃をしかけるのではないかといった見

<sup>4</sup> 12 月 17 日付、ロシア外務省に掲載された露・NATO 安全保障条約の草案：“Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization” ([リンク](#))

<sup>5</sup> 12 月 17 日付、ロシア外務省に掲載された米露安全保障条約の草案：“Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees” ([リンク](#))

方が広まり、多くの専門家は“not if, but when”（プーチンが侵攻に踏み切るかどうかではなく、タイミングの問題）と断定するようになり、ソ連解体の 30 周年を迎える 12 月 26 日に侵攻作戦は開始すると一部関係者が囁き始めた

**【参考】2021 年 12 月 17 日付「ロシアと NATO 諸国の安全保障を確保するための処置」：ロシア外務省ウェブサイトに掲載された合意草案の主なポイント**

|       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第 4 条 | ロシア、及び 1997 年 5 月 27 日の時点で NATO 加盟国だった諸国は、他の欧州国において、同日までに配備していた以上の軍隊や兵器を配備しないことを約束。<br><br>【註】ここで指摘される日付は、ポーランド、チェコ共和国、ハンガリーの NATO 加盟に向けた交渉が開始された日のこと。                                                                                                                                                      |
| 第 5 条 | ロシアと NATO 諸国は、双方の領土に到達可能な場所に、地上発射式中距離・短距離ミサイルを配備しないことを約束。                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 第 6 条 | NATO 諸国は、ウクライナをはじめ他国への更なる拡張を控えることを約束。                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 第 7 条 | NATO 諸国は、ウクライナ、及び東欧、南コーカサス、中央アジアの諸国において、旅団編成以上の規模の如何なる軍事演習や軍事活動を実施しないことを約束。ロシアと NATO 諸国の付随事件を防止するため、両側は双方の合意で規定された国境付近地域（ロシア同盟国との国境も含む）における旅団編成以上の規模の如何なる軍事演習や軍事活動を実施しないことを約束。<br><br>【註】ここでレバントなのは、現行の集団安全保障条約（CSTO：ロシア、アルメニア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギス、タジキスタンの 6 か国）に基づく相互防衛。この他、グルジア領内のアブハジア、南オセチアとの相互防衛条約も現在有効。 |

（出所：ロシア外務省）

**【参考】2021 年 12 月 17 日付「アメリカ合衆国とロシア共和国の安全保障条約」：ロシア外務省ウェブサイトに掲載された条約草案の主なポイント**

|       |                                                                                                                                                                                |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第 4 条 | 米国は旧ソ連諸国による NATO 加盟を拒否し、NATO の更なる東方拡張を防止する処置をとることを約束。米国は、NATO に加盟していない旧ソ連諸国の領土内における軍事基地の設置、同諸国のインフラを利用した軍事活動、同諸国との二国間軍事協力の開発をしないことを約束。                                         |
| 第 5 条 | ロシアと米国（以下、締約国）は、国際機関の枠組み、軍事同盟、その他提携を通じた行動を含め、双方の領外において、双方の安全保障を脅かす行動と判断される軍隊と兵器を配備しないことを約束。締約国、国際機関の枠組み、軍事同盟、その他提携を通じた行動を含め、双方の領空、領海を除く、双方の領内への攻撃が可能な場所への重爆撃機、海上艦隊を配備しないことを約束す |

|       |                                                                                                                                                                                                                       |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|       | る。締約国は、公海における航空機、海上艦隊の最大接近距離の指定を含め、危険な軍事行動の防止に向け、対話と協力を維持することを約束。                                                                                                                                                     |
| 第 6 条 | 締約国は、双方の領内外において、双方の領内への攻撃を可能とする場所への陸上発射式の中距離・短距離ミサイルの配備を控えることを約束する。                                                                                                                                                   |
| 第 7 条 | 締約国は、それぞれの領外における核兵器の新たな配備を控えることを約束。締約国は、条約締結の時点で、それぞれの領外に配備されている核兵器の撤収を約束する。締約国は、それぞれの領外に向けた核兵器の配備に使われるインフラを撤廃することを約束する。締約国は、非核兵器保有国の軍人、民間人に、核兵器の使用に関する訓練を提供しないことを約束する。締約国は、核兵器の使用を想定した一般目的部隊による軍事演習や訓練を実施しないことを約束する。 |

(出所：ロシア外務省)

### ところが、年明けになると外交が活発化

しかし、ロシアは軍事的な示威作戦を展開する一方で、積極的な外交への取り組みもみせている。例えば、ロシアが年末にかけて申し入れたバイデンとの電話会談の背景には、米ロが合意した 3 つの外交路線（年明けの第 2 週に予定された米ロ戦略安定対話、NATO・ロシア理事会、OSCE 会合の 3 会合）がある。首脳レベルでの対談は 12 月だけで 2 回実施されている。交渉を通じた打開策の模索とともに、現場の緊迫化を管理していこうとする両者の姿勢が伺える。年明けに実施された 3 つの会議では進展はみられなかったものの、対話そのものに対する双方の評価は特段ネガティブでもなく、直近では米露外相による 90 分の協議（12 月 21 日）で双方は協議継続で一致し、米ロ首脳会談の可能性を残す形で終了した。

### ロシアの狙い：リャブコフ次官の言葉

では、ロシアが外交を通じて求めているのは何か。先日のヴァルダイ・クラブのイベント<sup>6</sup>に参加したセルゲイ・リャブコフ外務次官の発言も注意すべきだろう。

- 「ウクライナを侵攻する計画はない」
- 「我々の領内における軍事演習はウクライナを威嚇するものではなく、定期的な行動に過ぎず、将来も続ける」
- 「ウクライナが NATO 加盟国にならずして、事実上 NATO に吸収されていることが我々の安全保障を本質的に脅かす問題点。外交を通じた解決策を追求する所存」

<sup>6</sup> 1 月 19 日、ヴァルダイ・クラブのイベント。([リンク](#))

結局のところ、プーチン  
大統領の狙いは不明

- 「我々が提案したパッケージ（2つの草案）が最も好ましい解決策であり、それを個々の課題に分割して協議することは考えていない」
- 「ウクライナとグルジアの NATO 加盟に関するフォーミュラが提示されたブカレスト NATO 首脳会議の理解の撤回を要求」
- 「それをできないなら、米国が両国の NATO 加盟に反対する法的拘束力のある保証でもよい」

ワシントンはリャブコフ次官の発言をフェースバリューで捉えておらず、バイデン大統領は先日の記者会見で「プーチンは何かを仕掛けるだろう」と断言した他、米政府に近い識者も「あれだけの兵力を動員した末に、面子を失わずして撤退することはできない」「侵攻の可能性は非常に高い」と警告する。勿論、ワシントンは一枚岩ではないが、ホワイトハウスに近い有識者は総じて侵攻シナリオを確信しているという印象を受ける。何れにせよ、当面は侵攻の有無だけでなく、その規模と狙いを巡る“guessing game”は続きそうだ。

欧州安保構造を巡る  
中長期リスク

侵攻の有無はともあれ、今回の軍事行動に関するプーチンの根拠に触れる問題が解決されない限り、米ロ対立から発生する中長期的リスクは払拭できないというポイントは留意しておくべきだろう。冷戦終結の前後における欧州安全保障構造の再編を巡る米ソの「理解」と、1990年代後半に開始された NATO 東方拡張という「結果」との不一致は、ポスト冷戦期において段階的に激化する米ロ対立の構造と密接する問題であり、未解決のまま放置されている。2007 年ミュンヘン安保会議に出席したプーチンは、以下のように訴えている。

---

“And what happened to the assurances our Western partners made after the dissolution of the Warsaw Pact? Where are those declarations today? No one even remembers them. But I will allow myself to remind this audience what was said. I would like to quote the speech of NATO General Secretary Mr. Woerner in Brussels on 17 May 1990. He said at the time that: ‘the fact that we are ready not to place a NATO army outside of German territory gives the Soviet Union a firm security guarantee.’ Where are these guarantees?”

---

Speech by Vladimir Putin, February 10, 2007<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> プーチン大統領による演説： [\(リンク\)](#)



**ウクライナだけでは収まらない問題**

こうした懸念が、南オセチア・アブハジア紛争（2008 年）、クリミア侵攻・ドンバス紛争（2014 年）、ウクライナ緊迫化（2021 年～）として表面化しているとの見方が正しいなら、欧州安全保障構造の再編への真剣な取り組みがみられるまでは、二大核兵器保有国である米ロの対立から生じる地政学的リスクは払拭できない。それなら、なぜに両国は問題解決に取り組もうとしないのか。先日のブルッキングス研究所で行われた会合に出席したアンジェラ・ステント博士が「本件はウクライナの NATO 加盟だけでなく、冷戦後に構築された欧州安全保障構造の将来に関する問題」と指摘したように、米欧ロが妥当な利害を持つ「欧州の新安保構造」が中長期的な地政学的安定の鍵となる。こうした議論は一般的に、ニュースメディアが注目する日々の地政学動向とは少し離れるが、今回のウクライナの問題を機に広く活発に議論されるようになった。勿論、（特に冷戦の名残か）イデオロギーの強いワシントンでは「ブーチンは上手にナラティブを操作しようとしている」と、安保構造に関する議論を看過する声も少なくないが、筆者が伺うところ、ワシントンの視点はこうした構造的な部分に移り始めているようにみえる。

**今日の情勢と直結する  
2つの歴史背景**

ワシントンの議論から得られるヒントを紹介する前に、まず、冷戦末期の時代背景（特にドイツ再統一を巡る米ソ交渉）と、NATO 拡張を実行させたクリントン政権の中で行われた議論の 2 点を考察してみたい。まず、冷戦の地政学的な平衡期から、冷戦の終幕を節目に過渡期<sup>8</sup>へと移行した時代背景を伺うところ、超大国米ソの課題はステータス・クオの崩壊から生じる空白の穴埋め作業だった。しかし、そうした取り組みから生まれた新たな欧州安全保障体制の確立に向けた両側の認識、特に NATO の位置づけについて両国が交わした「暗黙の了解」と、1990 年代後半に実現した NATO 東方拡張という「結果」の食い違いが、今日のウクライナ危機にと直結していることは念頭におくべきだろう。また、NATO 拡張を巡るクリントン政権内の議論、大統領自身の判断に影響した内政環境（特に 1994 年

<sup>8</sup> Mary Elise Sarotte, "The Renewal of the Russian Challenge in European Security: History as a Guide to Policy," Transatlantic Academy Paper Series, No. 9, German Marshall, (2017) ([リンク](#))

【註】国際政治学者のメアリー・サロッティ教授やジョン・アイクンベリー教授は、安定期の間に発生する "ordering moment" という概念を提示する。第二次大戦、冷戦など、画期的な出来事を節目に新たな地政学的平衡の形成期にかけた一連の動きから学べる教訓は、今日のパンデミックから生じる過渡期にも適用できるという議論も盛んに行われるようになった。

米中間選挙)を考察することで、今日のバイデン政権が直面する政治的な制約の重要性もみえてくる。

## II. ベルリンの壁の崩壊からブーチンの就任まで

### ベルリンの壁の崩壊から 始まった一連の動き

"I think it is the beginning of a new cold war," said Mr. Kennan from his Princeton home. "I think the Russians will gradually react quite adversely and it will affect their policies. I think it is a tragic mistake. There was no reason for this whatsoever. No one was threatening anybody else. This expansion would make the Founding Fathers of this country turn over in their graves. We have signed up to protect a whole series of countries, even though we have neither the resources nor the intention to do so in any serious way. [NATO expansion] was simply a light-hearted action by a Senate that has no real interest in foreign affairs."

Interview with George Kenan<sup>9</sup>

1989 年 11 月のベルリンの壁崩壊とともに再統一に向かおうとしていたドイツ民主共和国（東ドイツ）とドイツ連邦共和国（西ドイツ）。両国では国民の大多数が迅速な再統一を支持していたが、再統一から生じる対外的な影響は当然、隣邦との調整が必要であった。なぜなら、ドイツの再統一は戦後の欧州において不安定ながらも大戦の再発を防止してきた安保構造の終幕を意味するからであった。再統一を経たドイツが西側の北大西洋条約機構（NATO）、東側のワルシャワ条約機構のいずれにも属さない中立国家として発足すれば、独自の安全保障を確保するために再武装を進め、欧州の軍事バランスを崩すことになる。とりわけ、再統一後のドイツが核兵器を保有する可能性も考えられ、戦略バランスにも大きく影響する。その一方で、再統一後のドイツを NATO に取り込めば、ソ連・ワルシャワ条約機構を脅かさない新たな安全保障体制への第一歩となる。それを裏付けるために、NATO は現在のポジションから東方に一步たりとも前進しない。1990 年 2 月、ドイツ再統一に関する初期的な調整に臨んだ米国务長官ジェームス・ペーカーは、ソ連共産党書記長のミハイル・ゴルバチョフにこう伝えた<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> Thomas L. Friedman, "Foreign Affairs; Now a Word from X," The New York Times, May 2, 1998. ([リンク](#)) 【註】筆者のジョージ・ケナンは戦後のソ連封じ込め政策の立案者。主に、駐ソ代理大使として本国に送った「長文電報」や、「X」を匿名にフォーレン・アフェアーズ誌に寄稿したソ連政策に関する論文（X Article）などで知られる。

<sup>10</sup> 1990 年 2 月 9 日、ペーカー-国务長官とゴルバチョフ書記長の会話録 ([リンク](#))

## 終幕に向かう冷戦を背景に、再統一手続きが一気に加速した東西ドイツ

その後、東ドイツ初の自由選挙で、東西再統一と経済・金融・社会同盟に関する国家条約<sup>11</sup>を支持したキリスト教民主同盟（CDU）が大勝し、東西再統一の手続きは一気に進み出した。一連の問題を交渉するために始まった「ツー・プラス・フォー交渉」では、東西ドイツ（ツー）に加え、第二次大戦の戦勝国であるアメリカ、イギリス、フランス、ソ連（フォー）が参加し、再統一後のドイツを欧州諸共同体（EC）と NATO に編入すべきか、それとも武装解除を前提とした中立国家を樹立させるべきかなど、複数のオプションが協議された。言うまでもないが、東ドイツにおよそ 35 万人の兵力を維持していたソ連の承諾は再統一の大前提であった。また、再統一の法的手続きも大きな論点だった。東ドイツを西ドイツに編入すべきなのか、それとも新憲法の制定を踏まえた新国家の樹立なのか<sup>12</sup>。もし前者が適用されるなら、西ドイツがその時点で締結済みであった国際条約は、NATO 加盟条約を含め、再統一と同時に東ドイツにも適用されることになる。また、ドイツの NATO 加盟に準じて締結された外国軍の駐留に関する条約<sup>13</sup>も適用されるなら、旧東ドイツ領に NATO 軍の駐留が許されるといった問題も浮上し兼ねない。ソ連の勢力圏を蔑ろにするような話であった。

## 危機から改革に向かう 大国ソ連

しかし、ドイツ再統一の問題は真空管の中で発生したわけではない。1980 年代のソ連は、10 年以上続いたアフガニスタン侵攻（1979～1989 年）で多大な財と人的損失を被り、食糧不足（1982 年～）、チェルノブイリ原発事故（1986 年）などを背景に衰退の一途を辿っていた。1985 年、ソ連共産党書記長に就任したミハイル・ゴルバチョフは翌年の第 27 回党大会で、ペレストロイカ（再建）とグラスノスチ（公開）という改革理念を標榜し、続いて武力行使を含む東欧圏への介入を基本とし

<sup>11</sup> German Economic, Monetary and Social Union（GEMSU）：ドイツ経済金融社会同盟

<sup>12</sup> ドイツ連邦共和国憲法第 23 条を出発点とした再統一手続きの場合、西ドイツが樹立後に締結した国際条約が東ドイツに自動適用されるのかどうか大きな論点であった。他方、同憲法第 146 条を通じた再統一なら、両側が一から新憲法を作成し、国民投票で承認するという手続きも考えられた。

<sup>13</sup> 1954 年、同盟軍の西ドイツからの撤退に先立って、同国における外国軍の長期駐留を許可した条約である“Convention on the Presence of Foreign Forces in the Federal Republic of Germany”が締結された。【参考】ドイツ外務省ホームページ“Legal Status of forces in Germany and abroad”（[リンク](#)）



米ベーカー国務長官が  
ゴルバチョフ書記長に伝  
えた言葉

たブレジネフ元書記長の政策<sup>14</sup>を否定した対外政策の「新思考」を打ち出し、1989 年に「社会体制を決めるのは、主権者である国民の権利」と宣言した。ソ連指導部が内政不干渉に転じたことで、1988 年にポーランドで発生した労働運動を皮切りに東欧社会主義体制は次々と変遷を辿り、1990 年前半には、ワルシャワ条約機構の加盟国であったチェコスロバキアとハンガリーの駐留ソ連軍の撤退交渉も行われていた。詰まり、ドイツの再統一と NATO 加盟は、ソ連の勢力圏の急速且つ大幅な縮小の中で議論され、冷戦「戦勝国」による中東欧の征服という概念ではなく、中東欧諸国の独立と主権回復から生じる新たな利害や民族紛争の再燃など、ソ連に抑圧されていた諸問題の管理が米ソ両国の共通の問題認識であった。

例えば、再統一ドイツの NATO 加盟に反対していたゴルバチョフを説得したと言われるベーカーの「9つの安心供与措置」<sup>15</sup>が提案された会話録には以下の発言が含まれている：

---

“Sixth. NATO will undergo an evolution to become more of a political organization. Moreover, there will be a major review of military strategy in light of the reduced effectiveness of the Warsaw Pact and the need to strengthen the political role of the alliances, as you mentioned.”

“Eighth. We are making an effort in various forums to ultimately transform the CSCE into a permanent institution that would become an important cornerstone of a new Europe. This institution would include all the European countries, the Soviet Union, and the United States. I proposed to hold a meeting of foreign ministers of 35 countries this September in New York, to prepare for the Summit of the CSCE.”

---

Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker, May, 1990<sup>16</sup>

---

新しい欧州安保構造の  
設立で理解した米ソ

NATO の軍事同盟から政治組織への「進化」という概念を提示するとともに、欧州安全保障協力会議（CSCE）を「新たな欧州の礎石」とした常設機関と位置付けたベーカーの発言は、再統一ドイツだけでなく、弱体化したワルシャワ条約機構とソ連

---

<sup>14</sup> 社会主義国への脅威は、社会主義圏全体への脅威と定めた「ブレジネフ・ドクトリン」のこと。1968 年にチェコスロバキアで起きた改革運動「プラハの春」に応じてワルシャワ条約機構軍の介入がきっかけとなった。その論文は同年 9 月、プラウダ紙に掲載された。

<sup>15</sup> Hannes Adomelt, “Gorbachev’s Consent to Unified Germany’s Membership in NATO,” Research Unit Russia/CIS, Stiftung Wissenschaft und Politik. December 2006. ([リンク](#))

<sup>16</sup> Memcon, “Record of Conversation between Gorbachev and Baker (with delegations), Moscow, May 18, 1990. ([リンク](#))

## NATO 東方拡張の自 制は公約ではなかった

の安全保障を配慮した発言と当時のソ連指導部が解釈してもおかしくない。ゴルバチョフが提唱した“common European home”<sup>17</sup>（欧州共通の家→皆が共存可能な欧州）の構想も、こうした意図を捉えている。

その後、東西ドイツの経済・金融・社会統合に関する条約（1990 年 5 月締結）、東ドイツを西ドイツに編入した統一条約（同 8 月締結）、「ツー・プラス・フォー」諸国によるドイツ最終規定条約（同 9 月締結）の 3 本を踏まえ、1990 年 10 月にドイツの再統一は実現した。そして、NATO 東方拡張を懸念するソ連を配慮する形で、ドイツ以外の外国軍による旧東ドイツ領への派遣・駐留は禁じられた。しかし、ここで認識しておくべきなのは、当地の冷戦専門家の多くが指摘するように、NATO が旧東ドイツ領よりも東への拡張を永続的に控えるというコミットメントは、公式な条約や合意に明記されていないことだ。ベーカーの「1 インチたりとも」の発言は、あくまでも米ソ対話の中で交わされた言葉に過ぎないと大方の専門家は指摘する。ともあれ、後のクリントン政権下で進められたのは、ゴルバチョフの「欧州共通の家」構想、NATO による政治組織への転換、CSCE を礎石とした新たな安保構造の構築ではなく、ロシア勢力圏の縮小をもたらした NATO の東方拡張だった。今日のウクライナ危機を巡る議論の中で、ロシアが鑑みる時代背景は十分に考慮されているのだろうか。<sup>18</sup>

## NATO 拡張を巡るクリ ントン政権内の議論

次に、NATO 拡張を推し進めたクリントン政権内の議論を考察してみたい。1991 年のソ連解体と中東欧に残された空白の穴埋め。独立した「ロシア連邦」の不安定な内政環境から復活しう膨張主義。それを懸念する中東欧諸国への配慮。旧ソ連諸国が保有していた核兵器の管理<sup>19</sup>。中東欧の民族対立の再燃。米一極体制を受け継いだ民主党のクリントン政権では、NATO の即時拡張を推進していた一派（トニー・レイク大統領補佐官）と、旧ソ諸国が保有していた核兵器の管理を担っていた国防総省（ウィリアム・ペリー国防長官）との激しい議論があったとの記録がある。中東欧諸国の NATO 加盟はロシアの安全

<sup>17</sup> 1989 年 7 月 6 日、欧州評議会に出席したゴルバチョフ書記長による演説。（[リンク](#)）

<sup>18</sup> Joshua R. Itzkowitz Shiffrin, “Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion,” *International Security*, Vol. 40, No. 4 (Spring 2016), pp. 28-32. （[リンク](#)）

<sup>19</sup> 旧ソ核保有国は、ロシア、ウクライナ、ベラルーシ、カザフスタンの 4 か国。

米政府が NATO 拡張  
を決断した背景

保障を脅かし、大国の地位を踏みにじることになる。「ロシアで民主主義が失敗すれば共産主義の復活ではなく、強力な愛国主義と独裁化が台頭するだろう」とリチャード・ニクソン元大統領が警告したように、ロシア民主化の主唱者であったボリス・エリツィン初代大統領が失脚すれば、ソ連解体とともに勢いづいていた超国家主義勢力を抑えられなくなる。そのためにも、極力ロシアの利益を配慮せねばならない。他方、中東欧諸国を「指導」しなければ不確実な安保環境が成り立ってしまう。また、1993 年に発生したロシア新憲法を巡るモスクワ騒乱事件（10 月）、超国家主義者ジリノフスキーが大勝を収めたロシア連邦議会選挙（12 月）などを背景に、中東欧では覇権国ロシアの復活への疑念が沸騰していた。当時の東欧諸国にとって、NATO 第 5 条に基づく集団防衛の獲得は焦眉の急務だったのである。

妥協案としてクリントン政権は、第 5 条の保証を含まない、中東欧諸国、旧ソ連諸国と NATO の信頼関係を深める軍事協力枠組み“Partnership for Peace”（PfP）を 1994 年 1 月に発足させるも、同年 12 月には一転して NATO の東方拡張を決断した。（これを受けたペリー国防長官は、辞任を検討したとの記録がある。）クリントン大統領が NATO 拡張を決断した背景には、ロシアによるチェチェン・イチケリア共和国への軍事介入（1994 年～1996 年）で高まったワシントンの疑念があったとの記録もあるが、1994 年米中間選挙という要素も関係していたことは注意に値する。内政では富裕層と法人に対する増税、銃規制、同性愛者の軍務禁止の緩和、外交ではボリス・エリツィンとの緊密な関係を通じた親口政策を実施した民主党クリントン政権。こうした「民主党の暴走」に照準を定めた共和党が提案した選挙綱領“Contract with America”では「ポーランド、ハンガリー、チェコ共和国、スロバキア、その他欧州諸国による NATO 加盟」が外交の優先課題と示された<sup>20</sup>。同時に、共和党だけでなく、ポーランドの労働運動を支持した労働組合、中東欧市場の開拓を狙う企業、人権活動家など、NATO 加盟は幅広く支持されていたことも大統領の判断に影響したと

<sup>20</sup> M.E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, Yale University Press, 2021, pp. 200-201.

プーチンが受け継いだ世界

の解説<sup>21</sup>もある。11 月の中間選挙で民主党は 1946 年以来の大敗を喫することになるが、こうした政治的な動きを背景に NATO 拡張派に説き伏せられたクリントンと、それに抵抗できなかったエリツィンの立ち位置が冷戦後の安保体制に大きく影響したと言われている。世の酷評を浴びる今のバイデンにも同じような政治的な圧力が働いているかどうかは判断できないが、従来から根強いワシントンの“Russophobia”（ロシア嫌い・ロシア恐怖症）が 2016 年米大統領選を節目に先鋭化しているなら、無関係とはいえないだろう。

最後に、略説になるが、その後の NATO 拡張について整理しておきたい。1999 年 12 月 31 日、エリツィンの辞任とともにロシアの大統領（代理）に就任したウラジミール・プーチンが受け継いだ世界では、チェコ共和国、ハンガリー、ポーランドが既に NATO 加盟を果たしており、加えてビルニウス・グループ<sup>22</sup>の加盟手続きが開始されていた。その後、同グループのうち 7 か国（2004 年）、アルバニアとクロアチア（2009 年）、モンテネグロ（2017 年）、北マケドニア（2020 年）のそれぞれが NATO に加盟して現在に至る。問題のウクライナとグルジアの NATO 加盟に関しては、2008 年に任期満了を迎えていた米ジョージ・W・ブッシュ大統領の強い支持の下、両国は加盟手続きの第一歩となる“Membership Action Plan”（MAP）の開始を申し入れたものの、同年 4 月の NATO サミットでフランスとドイツからの反対で棚上げになった。しかし、NATO が維持する“open door policy”を変えることは「超えてはならない一線」とされ、両国の将来的な NATO 加盟を確認した（上述で紹介したリャブコフ次官の発言にある）「ブカレスト宣言」<sup>23</sup>が妥結された。

<sup>21</sup> Jeremy D. Rosner, “Winning Congressional and Public Support for NATO Enlargement, and the Political Psychology of Collective Defense,” Open Door: NATO and Euro-Atlantic Security After the Cold War, pp. 386-387. ([リンク](#))

<sup>22</sup> NATO 加盟志願国グループのこと。アルバニア、ブルガリア、エストニア、ラトビア、リトアニア、マケドニア、ルーマニア、スロバキア、スロベニアの 9 か国。

<sup>23</sup> 2008 年 4 月、ブカレストで開催された NATO 首脳会議の声明。([リンク](#))

### III. 地政学的なパズルに直面するワシントンのジレンマ

#### 危機が促した問題意識 の変化

ロシア・ウクライナ問題の一件は、直近のロシアの軍事介入有無だけでなく、上述の歴史的背景から形成された今日の欧州安全保障構造への問題意識をワシントンから誘い出そうとしている。勿論、冷戦後の安全保障論は大いに注目される研究分野であり、今に始まったことではない。だが、そうした議論がアカデミアから一般社会に蔓延るようになり、長く放置されていた欧州安保構造への取り組みを活性化させようとする声が増えていくように映る。結果として、米ロの間で政治的な和解に向けたプロセスが、初歩的であるものの、芽生えている様子も伺える。米中関係に執着していた当地のメディアが、本件をきっかけに 1989 年のベルリンの壁の崩壊に遡る歴史が持ち上げるようになると、廃れていた欧州専門家（Atlanticists）が次第に返り咲き、提案される打開策も豊富になった。そうした中で、ワシントンで長く紡がれてきたナラティブを見直そうとする声は多少なりとも聞こえてくるようになった。しかし、それを妨げる根深い政治的な制約が解消されることは当面は期待できないとすれば、打開の糸口はみつからない。こうしたしがらみの背景を整理しておきたい。

#### 従来のワシントン・コンセンサス

ワシントンの（一般的な主流派の）見方を短文で捉えることはできないが、NATO 拡張に関する従来の意見は次のように概括できる。米国の価値観と利益（リベラリズムと資本主義）に関する正当性（レジティマシー）は、米国による強制ではなく、それを支持する国々から得られるものである。冷戦後の NATO 拡張も、ソ連解体後に主権を取り戻した東欧諸国と旧ソ連諸国による判断であり、米国が強制したわけではない。ウクライナとグルジアによる NATO 加盟の申し入れも、今日の国際秩序の原則である「国家主権の平等性」に基づく正当な行動であり、逆にロシアの安全保障を掲げてそれを阻止しようとするプーチンの行動（勢力圏の拡大）はこれに背反する修正論だ。当地の論者は更にこう語る。NATO 拡張は、冷戦の戦勝国<sup>24</sup>である米国の特権であるが、ソ連解体とともに先鋭化が懸念された東欧の民族紛争や軍拡競争の管理、再統一後のドイツにおける

<sup>24</sup> 冷戦を踏まえたリベラリズムの絶対的な地位というワシントンの概念は、チャールズ・クラウトハウマーが宣言した「一極体制の到来」（the Unipolar Moment）やフランシス・フクヤマが唱えた「歴史の終わり」（the End of History）などのエッセイが捉えている。



根深いワシントンのロシア恐怖症

軍国主義の復活を防止できたのも、NATO の東方拡張を通じた米国の影響力が拡大したため。また、NATO の東方拡張はポスト冷戦期のロシアにおける民主化の蹉跎と膨張外交の復活に備えた保証であり、現にロシアが NATO 加盟国を侵略した事例はない。従来のワシントンのコンセンサス、特にホワイトハウスや米議会の主流派の見解は、こうした時代の解釈に導かれていると筆者は仮定する。

同時に、上述で紹介したワシントンの“Russophobia”も留意しておくべきだろう。米国主導の「リベラル・ヘゲモニー」の拡張という基本理念に反する意見を徹底的に排除しようとするワシントンの政策コミュニティにおいて、非リベラルなロシアは米国の天敵と位置付けられている。この立場から少しでも乖離すれば、政治的ライアビリティを負うことになる。上述の1994 年の中間選挙の前例や、2020 年の大統領選で「バイデンとトランプのどちらの方が“weak on China”なのか」と盛んに比較されたように、大統領は常に外交を政治のレンズを通して判断しなければならない。こうした政治的な制約が働くワシントンで、ロシアと新たな欧州安保構造を協議するためには相当な「政治資本」(political capital)を費やす覚悟が必要になる。

新たな米ロ関係を模索する専門家集団

だが、前述のクリントン政権における NATO 拡張に関する議論でも紹介したように、外交エスタブリッシュメントは一枚岩ではない。例えば、2020 年 8 月に政治専門サイト POLITICO に「ロシアを変えるのではなく、ありのままのロシアと向き合って付き合っていかなければならない」と訴えた“open letter”<sup>25</sup>がある。それに署名したのは、国家安全保障会議 (NSC) の元ロシア担当シニア・ディレクターのフィオナ・ヒルや、トーマス・ピカリング元駐ロ大使をはじめ、多数の著名“Atlanticist”が署名を添えた。(この他、バイデン NSC のロシア担当ディレクターとして抜擢されていたが、タカ派の強い反発で引き下げられたマシュー・ロジャンスキーも名前もある)

ロシアは変わらない、変えられない

その手紙の一文を紹介する。「ロシアは根深い国家主義の伝統に因む戦略枠組みの中で行動しており、そうした概念はエリートだけでなく一般国民とも共鳴している。プーチンだけでなく、その後継者が例え民主主義に傾いたとしても、この枠組み

<sup>25</sup> 2020 年 8 月 5 日付 Politico に掲載。([リンク](#))

は継続される。よって、この枠組みを変えようとすることは間違っている」「可能なところでは協力し、制裁は現行の永続的なものではなく、既存の対立課題の収束に向け、フレキシブルに制裁を調整すべき」無論、プーチンによる反体制派の毒殺、他国への侵攻、選挙介入の黙認を勧めているのではなく、敵対国と協力分野を模索することの常識を唱えている。

だが、従来のコンセンサスはこれを全否定する。その 1 週間後、同サイトに掲載された反論「いや、今は再び対ロ関係の『リセット』を検討する時ではない」と題した“open letter”では「米国が変わらなければならないという見方は、プーチンの人権蹂躪、蛮行、腐敗の黙認も同然。我々の価値観と利益を放棄することになる。対立課題のどのような収束を考えているのか。グルジアやウクライナの NATO 加盟の否定か。それとも、クリミアの併合を公認することか。人権蹂躪を黙認することか。何れの問題においても『見直し』など考えられない」と返した。こちらでも署名を添えた面子は著名人ばかりだが、とりわけ欧米関係で影響力のあるアトランティック・カウンセルの関係者が目立つ。

こうしたコンセンサスのもう一つの特徴は、プーチンの人物像に基軸をおく傾向があること。例えば、カーネギー国際平和財団のロシア専門家が執筆したエッセイ<sup>26</sup>は、エネルギー価格の高騰を背景に安定するロシア経済、欧米の社会的混乱から生じる脆弱性、9 月の下院選でプーチン体制を支える与党「統一ロシア」が 3 分の 2 以上を確保したこと（ナワリヌイが率いる反体制派の排除）などの好条件が揃ったところで、「やり残していたウクライナ侵攻」に踏み切る可能性がある」と訴えた。エッセイは更に、20 年間に渡るロシアの再建を手掛けてきたプーチンを導く使命、今年 10 月に 70 歳を迎える同氏が意識する政治的遺産など、地政学的なロジックだけでは説明しきれない要素に触れた。即ち、プーチンさえいなければ、ロシアの外交方針は変わるという根深い仮定はそう簡単には排除できないということかもしれない。

#### 軍事的な緊迫化が促す外交の重点化

では、今のワシントンのコンセンサスに変化はみられるのだろうか。バイデン政権が発足した頃に、NSC ロシア担当ディレク

<sup>26</sup> Eugene Rumer, Andrew Weiss, Ukraine: Putin's unfinished business, Carnegie Endowment for International Peace. Published November 12, 2021. Accessed January 15, 2022. ([リンク](#))

ターに抜擢されたウィルソン・センターのロジャンスキー教授に対する強い反発でもわかるように、依然と異論を挟む余地はないように映る。ただ、ロシアを敵対国と位置付けたコンセンサスとはいえ、米国の利害にそれほど影響しないウクライナのために、敢えて軍事大国であるロシアとの戦争を望まないとすれば、米ロ両国の妥協点を模索する余地はあるのではないだろうか。例えば、これまでの交渉の中でも、米国は NATO 拡張停止を全否定するものの、ロシアによる東欧に配備される NATO ミサイル防衛システムの査察を許可する発想や、NATO 諸国とロシアの国境付近における挑発的な軍事行動の相互制限などの技術的な妥協点を模索する意見交換もなされ、「3 か月前では考えられなかったような課題が話し合われている」<sup>27</sup>といった声も聞こえてくる。即ち、軍事介入リスクの上昇に応じた外交の重点化がみられたということだ。外交に多大なリソースが配分されることで、これまで考えられなかった提案が交わされるようになり、新たな可能性が浮上し始めているということかもしれない。

#### 打開の糸口（一案）

こうした動きは、NATO の東方拡張を長く訴えていたプーチンにとって好ましいと思われ、仮に交渉を促すことが目的だったとすれば、目標は概ね達成できたのではないだろうか。（当地でも著名のロシア人専門家である、カーネギー財団モスクワ・センターのドミトリー・トレニンや、ヴァルダイ・クラブの調査ディレクターのフョードル・ルキアノフは、短期的な侵攻の可能性は低いと予想している。）ただ、冒頭のリャブコフ次官の発言の中に「我々が提案したパッケージ（2 つの草案）が最も好ましい解決策であり、それを個々の課題に分割して協議することは考えていない」とあるが、「分割した課題に関する協議」でお茶を濁そうとするバイデン政権の対応にモスクワはどう反応するだろうか。ルキアノフも繰り返し「根本的な問題に関する政治的な理解を踏まえない限り、個々の課題への取り組みはできないだろう」と説明している。即ち、米国が主張する NATO の“open door”政策（加盟申し入れの自由）と、ロシアの安全保障に触れる NATO 拡張という相容れない 2 つの立場が存在する中で、どちらかが譲らない限り前進はみられないのだろう。本件を実在的な危機と捉えるロシアとそうでない米

<sup>27</sup> 今年 1 月 27 日に行われた米シンクタンク クインシー・インスティテュートの対談に参加したフョードル・ルキアノフ（ヴァルダイ・クラブ調査ディレクター）の発言。

## ワシントンの政治的な 制約

国との間なら、まずは米国が姿勢を緩和することが求められるのではないだろうか。それを踏まえて、はじめて NATO の拡張問題に関する妥協点を模索する機会が設けられる。こうした提案は、外交問題評議会（CFR）のトーマス・グラム<sup>28</sup>をはじめ、ホワイトハウスが耳を傾ける元高官が推奨している。（メディアの情報によれば、NSC では毎週、元高官や専門家を招いた電話会議を開催しているらしい。参加者は公開されていないが、誰が招待されているか想像は容易だろう。グラム氏が提案する NATO 拡張のモラトリアム→加盟への道を恒久的には閉ざさないが、ロシアを安心させる長期的な新規加盟停止といった考えも、そうした意見交換で議論されていると思われる。）

しかし、バイデンが妥協の姿勢を示せば、共和党に攻撃材料を与えることになる。先日の大統領記者会見で「ロシアが何をするかにもよるが、多少の侵入ならどう対応すればよいのか、揉め事になる」と発言した直後に、超党派の反発を浴びた。（ホワイトハウスはその後、ロシアの如何なる侵入に対して強力な制裁を科すとクラリファイした。）昨年 5 月、バイデンがノードストリーム 2 パイプライン案件のコンソーシアム（Nord Stream 2 AG）に対する制裁を免除した際も議会の強い非難を招いた。中間選挙を巡る政治的な配慮が重点化する中、強硬路線が優先され、妥協の道を閉ざすという心配もある。こうした制約をバイデンがどうナビケートするのか、見通しは不透明だ。

## まとめ

総じて言えば、本件は、米国が目指す国際秩序の正当性と、世界最大の核兵器保有国であるロシアの安全保障を天秤にかけた、地政学的なパズルであり、ポスト冷戦期に形成された欧州の安全保障体制の見直しが打開の糸口になる。現在のワシントンではそれに取り組もうとする姿勢は多少みられるにせよ、政治的なしがらみがそれを妨げる。その一方で、先日の米ロ戦略安定対話、NATO・ロシア理事会、OSCE 会議では、東欧における NATO の兵力と軍備の調整、軍事演習の制限、ミサイルの撤収など、ロシアの懸念材料を逐一交渉して、双方の信頼構築への試みは伺えるが、欧州安全保障体制という構造的な問題への積極的な取り組みを示す政治的なグランド・バーゲンが成

<sup>28</sup> ブッシュ政権の NSC でロシア担当のシニア・ディレクターを務めた。現在は、CFR の “Distinguished Fellow”。

立するまでは、中長期にかけた地政学的リスクは払拭できない  
ということだろう。

以上／上原 聡

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。