法学研究 96 巻 11 号（2023：11）

報告一

# ロシア・ウクライナ戦争と国際秩序

森　聡

## 国際秩序という視点からみたロシア・ウクライナ戦争

ロシアがウクライナに侵攻してからもうすぐ約一年半が経とうとしているが、ロシア・ウクライナ戦争は、実に様々な視点から捉えられ、論じられてきた。現代国際政治という分野から見ただけでも、核恫喝を背景にしたロシアの武力による現状変更の発生は何を意味するのか、大国間の直接武力衝突のリスクは却って低下しているのか、脅威認識が地域横断的に波及している現象をどう理解すべきか、中国による台湾侵攻の可能性への注目の高まりは誤認を招くリスクを高めているのか、大国間競争が先鋭化する中で、対ロシア制裁を実施しない新興国や途上国の存在はどのような国際政治上の含意を有するのか、いわゆるグローバルサウス諸国のプレゼンスの高まりは、国際システムに安定をもたらすのか等々、様々な切り口の問いがありうる。ここではまず国際秩序にとってロシア・ウクライナ戦争の持つ意味とは何かという問題について論じてみたい。

ロシア・ウクライナ戦争とは、ある国にとって正統な安全保障上の利益とは何かという、ロシアと「西側諸国」との間で根本的な不一致がある国際秩序観にまつわる問題に根差した戦争とみることができる。国際秩序という視点から見た場合、ロシアが「勢力圏」として追求する階層的な秩序の正統性と、西側諸国が唱道するルールに基づく多元的な秩序の正統性をめぐって、外交を通じた調整が破綻し、ロシアが武力で自国の安全保障上の利益を全うしようとして戦争が勃発したのがロシア・ウクライナ戦争と理解しうる。ロシア

は、周辺国の自決権の制限を前提とした「勢力圏」の発想に基づく安全保障観に立って、ロシアの周辺国はロシアの安全保障上の利益に整合する政策を採用すべきという支配・従属関係を正統とみる考え方を有している。他方、西側諸国は人権、民主主義、法の支配などの価値規範を前提とした「ルールに基づく国際秩序」の発想に基づく安全保障観に立って、諸国家の自決権の尊重を正統とみる考え方を有している。ウクライナが後者の秩序に参入しようとして、ロシアがそれを武力で阻止するに至った結果、戦争が勃発したといえよう。地域研究の視点からみれば、ロシア・ウクライナ戦争の背景には、数多くの詳細な事情があるのは当然であるが、国際秩序という視座からみれば、こうした二つの秩序と、その境界線に位置したウクライナの地政学的な状況と戦略的な選択に戦争の本質を見出すことができよう。ロシアが「勢力圏」を追求し、西側が「ルールに基づく国際秩序」を推進することによって、両者の対立が先鋭化していったのはなぜだったのか。精度の高い理解は、将来の歴史研究を待たねばならないが、以下構造上の対立がプロセスによって引き起こされたという視点に立って、仮説として私見を述べたい。

## ロシアの「勢力圏」が前面化したプロセス

ロシアが歴史的に「安全保障圏」ないし「勢力圏」を生成してきたことは、これまでも多方面で指摘されてきた。ではロシアの「勢力圏」と西側諸国の「ルールに基づく国際秩序」という二つの秩序のせめぎ合いは、当初から戦争を不可避にしていたのかというと、そうではない。冷戦終結後の様々な国際情勢のプロセスを経て、徐々に烈度を増してきたといえる。

一九八八年三月にゴルバチョフがベオグラードで演説した際には、社会主義諸国全体の利益が個別の社会主義国の利益に優先されなければならないとした制限主権論（ブレジネフ・ドクトリン）を放棄したほか、一九九〇年には各国の同盟選択権と統一ドイツのＮＡＴＯ帰属を認めて、「勢力圏」の発想は後景に退いた。のみならず、ロシアは一九九四年からＧ７の一部討議に参加し始め、二〇〇三年以降は全セッションに参加して、Ｇ８のフルメンバーとして主要国のクラブに迎え入れられた。また二〇〇一年の九・一一同時多発テロ事件発生後、まもなく米英両国がアフガニスタンに

介入すると、いわゆる北方回廊と呼ばれた補給輸送路を提供するなどして協力姿勢もみせた。一方のＮＡＴＯ諸国も、ワルシャワ条約機構に加盟していた東欧諸国がＮＡＴＯへの加盟希望を表明しても、「平和のためのパートナーシップ」という形で、ＮＡＴＯの正規加盟国をいきなり増やすのではなく、中間的な協力関係を取り結ぶことで、ロシアに一定の配慮を行うアプローチをとっていた。ロシアは自らを西側に統合する外交を追求し、西側主要国がロシアに配慮し、ロシアを迎え入れる動きが間違いなく存在した。

しかし、一九九〇年代半ばから二〇〇〇年代にかけて展開した国際情勢のプロセスによって、ロシアは西側への統合よりも「勢力圏」重視の安全保障観に傾斜し、欧米諸国は理念と地政学的考慮を折衷させるアプローチから、リベラルな価値規範の普及という普遍主義のアプローチに傾斜していくことになった。ロシアは過渡期から冷戦期の発想に回帰し、アメリカは過渡期からポスト冷戦期の単極の世界の発想に飛び込んでいったともいえる。ここでいう国際情勢の展開は、主なものして次の四つを挙げることができる。

第一に、旧東側諸国が政治経済体制を改革し、西側への統合という途を選択した。ＮＡＴＯは、「平和のためのパートナーシップ」という準メンバーシップを認める方向へと舵を切ったが、このＮＡＴＯの東方拡大は、ＮＡＴＯないしアメリカが旧ワルシャワ条約機構諸国に働きかけて推進したものではなく、あくまで旧ワルシャワ条約機構諸国がＮＡＴＯへの加盟希望を表明し、ＮＡＴＯがその希望を容れて実現したことは見落とされるべきではない。二〇〇四年と二〇〇七年の東欧諸国やバルト三国による欧州連合（ＥＵ）への大規模加盟も同様である。

さらに、旧ソ連圏諸国でいわゆるカラー革命も起こった。二〇〇三年にはジョージアでバラ革命が、二〇〇四年にはウクライナでオレンジ革命が、そして二〇〇五年にはキルギスでチューリップ革命が起きて、旧ソ連時代と決別する動きが広がった。ロシアからみれば、周辺国による西側への統合という選択は、ロシアを見捨てる動きのように映り、大国意識を傷つけられ、強烈な不満を抱くきっかけになったと考えられる。一方、欧米諸国からすれば、各国が独立国家として自決権の一環で同盟選択権を行使するのは当然であり、

東欧諸国が自らの安全保障上の利益や経済的な利益を実現するためにNATOやEUに加入することは完全に正当な行為であった。何より当時こうした動きに反対する国はほとんどいなかった。

第二に、一九九九年のコソヴォ紛争に際してのセルビア空爆や二〇〇三年のイラク戦争が、NATOないしアメリカ主導で実施された。ロシアが紛争の鎮静化に向けた外交を仲介しているさなかにNATO軍がセルビア空爆を開始したため、ロシアからすると、バルカン半島というロシアが裏庭とみなす地域の安全保障問題でロシアが軽視され、外交努力を潰されたことへの強い不満を抱いたとみられる。NATO諸国は、ミロシェビッチに対する警告を繰り返したにもかかわらず、セルビア軍による大規模な人権侵害が止まらなかったため、空爆を正当な対応とみなして実施した。

また、イラク戦争開始に至るプロセスで、ロシアはフランスと共に国連安全保障理事会で米英主導の武力介入に反対し、国連憲章第七章に基づく「必要なあらゆる措置」を承認する決議の採択を阻んだ。にもかかわらず、米英両国は諸外国と共に有志連合を結成してイラク攻撃を開始した。ロシアの目から見れば、こうしたことは国連安保理や安保理常任理事国をないがしろにする行為と映ったはずである。アメリカのブッシュ（子）政権内は、九・一一同時多発テロ事件以降、イラクが秘密裏に大量破壊兵器を開発して、それを国際テロ組織アルカーイダに渡し、それがやがて核テロリズムを招くのではないかとの強い不安に駆られており、国際査察団の査察ではそうしたリスクを除去できないとして、手遅れになる前に武力介入するとともに、サッダーム・フセインの独裁体制を打倒すべきとの意見が主流を占めていた。アメリカは、自国の国家安全保障と民主主義の普及という大義を掲げて武力行使に踏み切ったわけであるが、こうした行動はロシアの強い反発を招くこととなった。

第三に、アメリカがミサイル防衛システムを構築し、米露間の軍備管理協定を破棄した。冷戦終結後、アメリカは北朝鮮やイランといった国々が核兵器や弾道ミサイルの開発を進めていることを受け、一方で外交努力を重ねながら、他方でミサイル防衛システムの構築を進めた。アメリカは国際システムで「一強」の地位にあったが、ブッシュ（子）政権は、アメリカ本土を弾道ミサイル攻撃から守る方針をとり、二〇〇一年一

二月に弾道弾迎撃ミサイル（ＡＢＭ）制限条約の終了をロシアに通告した（翌年六月発効）。この通告はロシアには、一九七二年五月に締結されて以来、米ソ・米露間に成立していたいわゆる相互確証破壊をアメリカに有利な形で崩し、米露間の戦略バランスを損なう動きと映り、安全保障上の不安を強めることになった。一方、二〇一四年以降アメリカはロシアに対し、ロシアが保有する攻撃兵器が一九八九年に締結された中距離核戦力（ＩＮＦ）全廃条約に違反しているとして再三抗議したが、ロシアが違反行為を続けたとして、二〇一九年二月にＩＮＦ全廃条約の終了を通告した（同年八月発効）。

つまり、ロシアは周辺国が西側へと向かい自国から離反していくことや、地域紛争をめぐる外交や国連安保理での外交で軽視されることへの不満を強めた。また、ロシアは米露間の軍事バランスがロシアに不利な形で悪化していると認識した。そうした中で、大国としての地位を喪失していく不満の裏返しとして、再び世界に畏怖される大国としての復権を果たす野心を政治指導者プーチンが抱いた上に、軍事バランスの悪化を相殺する動機に駆られて、「勢力圏」の発想を再び前面化させたとみることができよう。二〇一四年に電撃的にウクライナの領土の一部を奪取したクリミア併合とドンバス地方への干渉は、そうした野心と不安に駆られて周到に準備された計画が、ウクライナで発生したユーロマイダンを契機として発動された結果だったとみることができるかもしれない。一方アメリカは、国際システムで圧倒的な軍事力と経済力を誇る大国として自他ともに認めていた。人権や民主主義といった価値規範で世界を満たすという普遍主義的な使命感を背景に、大規模人権侵害を行う国や独裁体制の国を経済制裁や武力介入の対象とする取り組みを繰り広げていったため、多元主義的な視点に立って、政治体制の異なる国の安全保障上の利益に配慮するという発想が希薄化していき、ロシアに対米不信を強めさせる要因になったと考えられる。

しかし、こうしたロシアと欧米諸国の戦略的な対立は、あくまで戦争の背景要因とみるのが妥当であろう。なぜ二〇一四年と二〇二二年にプーチンは行動を起こす決定を下したのかを説明するためには、他の要因を検討する必要がある。

## ロシアの拡張行動をめぐる対外要因と国内要因

ところで、これまでのロシアによるウクライナ侵攻に関する説明の多くは、ロシアの対外的な要因を挙げてきた。それらを端的に整理すれば、レジーム・セキュリティとナショナル・セキュリティということになろう。カラー革命がやがてロシアに波及し、自らの支配体制が崩れることをプーチンが恐れたというレジーム・セキュリティ説は、アメリカのリベラル系の論者がよく指摘する。しかしプーチンは、ロシアにおける政権転覆を本当に恐れていたのかという疑問が湧く。むしろ前述した通り、周辺国の離反に対する不満を強めていた可能性が高く、アメリカやフランスなどでサイバー手段を使った選挙干渉で政治を攪乱させようとしたのは、西側の民主主義が破綻に向かっていることを、西側に向かおうとする周辺国に示そうとしたためだったと考えられるのではないか。

また、NATOの東方拡大や、コソヴォやイラクでのアメリカの単独主義的な武力行使にロシアが恐れをなしたというナショナル・セキュリティ説についても、NATOないしアメリカがロシアを軍事攻撃する危険をプーチンとその取り巻きが本当に恐れていたのかという疑問が湧く。アメリカのミサイル防衛システムの構築に不安を強めたのは事実であろうが、それは軍部の軍事戦略的見地から情勢を見た場合に抱く不安であって、アメリカが国策としてロシアを戦略兵器で軍事攻撃するリスクや、NATOがロシアに侵攻するリスクが高いなどという切迫感をプーチンとその取り巻きが抱いていたとは思えない。アメリカは対テロ戦争に明け暮れ、イラク、北朝鮮、イランの大量破壊兵器に主たる安全保障上の関心を向け、イラクとアフガニスタンへの介入が泥沼化していたからである。また、NATOのドクトリンをどう読んでもロシアへの攻撃や侵攻を想定したものとは読めない。つまり、ロシアを駆り立てたものは、対外的な要因に由来した〈不安〉というよりも〈不満〉であり、その不満の裏返しから生まれた対外的な〈野心〉が太宗を占めたとみる方が妥当なのではないか。

一方、国内政治要因がプーチンによるウクライナ全土攻撃の決定に作用した可能性も検証されなければならない。プーチンは政治指導者としてロシアで生き残っていくためには、選挙で勝つのはもちろん、それ以上に彼の権力を支える取り巻きの忠誠を確保する必

要がある。その忠誠の源泉は様々であろうが、プーチンが国内で支持を得ていれば、取り巻きも付いてくるので、プーチンは世論を全く度外視した政策決定はできないであろう。そうだとすれば、そもそも国民の支持が他の政治家に向かわないように政敵を排除するとともに、政策や行動で国民を鼓舞する必要がある。ロシアの世論を正確に調査するのは困難だという指摘があるのは承知しており、そもそも世論と政策決定の因果関係の実証そのものが難しいことも承知しているが、二〇一六年九月にロシア当局に外国代理人に指定された[1]、ロシアの独立世論調査団体レヴァダ・センターの調査[2]を参考に、ロシア世論という国内要因に基づくファーストカットとしての仮説をここで立ててみたい。

レヴァダ・センターの調査によれば、プーチンの支持率は、二〇〇九年から二〇一四年にかけて八七％から六〇％まで急落し、二〇一四年にクリミアを併合すると八五％前後に回復した。この時期の支持率急落は、グローバル金融危機の余波を受けた経済の低迷の影響かもしれない。この当時プーチンは首相で、二〇一二年に大統領に復職し、二年後の二〇一四年にクリミアを併合して支持率を一気に回復した。その後二〇一八年頃まで八〇％超の支持率を維持していたが、二〇一八年から二〇二〇年にかけて再び支持率が六〇％にまで急落し、二〇二〇年から二〇二二年まで六〇％台前半で相対的に「低迷」していた。二〇二〇年以降の支持率の相対的「低迷」は、新型コロナウイルス対策のまずさを反映していたのかもしれない。いずれにせよ、二〇二二年二月にウクライナに侵攻して再び支持率を八〇％台に回復した。

繰り返すが、この世論調査の数字そのものの信憑性は保留しなければならない。しかし、上昇・下降の傾向はある程度実態を反映している可能性があり、もしそうだとすれば、プーチンが政治的生き残りのために政権を浮揚すべく、隣国ウクライナの電撃的な体制転換を目的とした「特殊作戦」と名付けた拡張行動をとったという仮説が成り立ちうる。こうした仮説が将来歴史研究によって検証可能になるのかという問題はあるにせよ、国内政治要因に目を向けないわけにはいかないだろう。（レヴァダ・センターを廃止させずに存続させているのは、政権がその活動に何らかの意義を見出している可能性もないとはいえない。）

## 見えないロシア・ウクライナ戦争の「出口」

隣国ウクライナに侵攻したロシアの「勢力圏」の本質が何であるとみるかは、ロシア・ウクライナ戦争の「出口」や解決策の正統性にかかわってくる。もしロシアの「勢力圏」が、周辺国の離反を力づくで食い止め、プーチンという指導者の政治的思惑と、大国としての地位を回復するといった野心から生まれているものだと見れば、停戦や和平は拒絶すべきということになる。一方、ロシアによるウクライナ侵攻の要因は、安全保障上の不安が大半を占めるという見方をとれば、ロシアが武力で作り上げた既成事実を積極的に承認することはないまでも、それを事実上の前提として、停戦や和平に関する交渉を進めるべきということになる。おそらく欧米諸国や他の関係諸国の中では、これら二つの立場あるいはその中間の立場をとる意見があり、それら意見の相対的な勢力が国によって異なっているとみられる。

各国が多様な立場をとり、ウクライナが武力による現状変更は認められないという立場を貫徹するとしても、やがて停戦交渉の機会が到来する可能性は排除できない。いつになるかはさておき例えば、南部ヘルソン州の西半分をウクライナが奪還し、次に東半分を奪還してクリミア半島の付け根を奪還しようとする際に、ロシアが一時停戦を提案するような場合が考えられよう。このときロシアの不法占領地の問題に関しては、ロシアとウクライナの立場が折り合うとは考えられないため、この問題に関する最終解決策は別途の和平交渉で扱うこととして棚上げし、停戦をめぐる諸条件を不法占領地の問題から切り離して交渉する可能性がある。

様々なアクターが仲介役を買って出るかもしれないが、おそらく停戦合意を構成する中心的な要素となるのは、停戦監視団の条件などに加えて、ウクライナの安全を保証する枠組みをどうするのかという問題（ロシアによる再度の開戦を抑止するためにウクライナが求める措置）と、各種の対ロシア制裁をどこまで解除するかという問題（停戦の見返りとしてロシアが求める措置）となるであろう。

ウクライナは、停戦となっても、戦闘を再開するかどうかはロシアの決定次第という状況に置かれることになり、十分な安全の保証がなければ安易に停戦に応じられない。他方、最大の支援国アメリカの大統領が

誰か、連邦議会の対ウクライナ支援への姿勢はどうか、ヨーロッパ主要国のウクライナ支援への姿勢はどうかといったファクターもウクライナには事実上の圧力として作用する。ウクライナが停戦に応じざるを得ないと判断する場合には、停戦が朝鮮半島のように凍結されてしまう可能性も想定し、欧米諸国から最大限の安全の保証を引き出そうとするであろう。

一方のロシアは、停戦を提案することはあっても、占領地の問題で譲歩する可能性は極めて低い。ロシアが経済制裁の解除を要求しても、占領地を返還しないとなれば、制裁解除も自ずと限定的とならざるを得ないだろう。たとえロシア大統領が交代したとしても、「勢力圏」という考え方に導かれている限り、占領地をめぐる問題が決着をみる可能性は低いままであろう。結局のところ、ロシアが「勢力圏」にとらわれている限り、すなわちウクライナの独立と自己決定権を尊重することができない限り、ロシア・ウクライナ戦争の最終決着を実現するのは困難で、棚上げという選択肢しか残らない。現時点で予見しえない出来事や事情が今後重なり、構造的な条件が変化することによって停戦が偶発的に実現する可能性しか期待できない。ロシア・ウクライナ戦争は、停戦という「出口」にいつかたどり着くことはあるかもしれないが、占領地をめぐる問題の解決という「出口」については、そこに至る道のりすら見えないというのが実状である。

※　本稿は、二〇二三年七月一日開催の慶應法学会パネルでの発言内容に加筆し編集したものである。

（1）“Russia's Levada Centre polling named foreign agent,” BBC, 5 September 2016, at https://www.bbc.com/news/world-europe-37278649.

（2）Yuri Levada Analytical Center, “Putin's Approval Rating,” undated, at https://www.levada.ru/en/ratings/.