

特集

ウクライナ侵攻の衝撃波

ウクライナ東部ドニプロの工場もミサイル攻撃で破壊された（ロイター／アフロ）

動揺する リベラル国際秩序

ロシアによるウクライナ侵攻は、二〇世紀に国際社会が積み上げてきたリベラルな国際秩序を動揺させると同時に、冷戦終結後のヨーロッパで構築されてきた信頼醸成プロセスの有効性にも疑問を投げかけた。われわれは再び安定的な秩序を取り戻すことができるか。そのためには何が必要か。

慶應義塾大学教授
本誌編集委員

細谷雄一

ほそや ゆういち 二〇〇〇年慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程修了。博士（法学）。北海道大学専任講師などを経て現職。著書に『倫理的な戦争』『国際秩序』『迷走するイギリス』など。

二〇二二年二月二四日に始まったロシアによるウクライナへの軍事侵攻は、単にロシアとウクライナの二国間の武力紛争にとどまるものではなく、世界史的な地殻変動をもたらしている。これは、第二次世界大戦後の国際秩序を大きく動揺させて、今後の世界政治を変質させるような巨大なインパクトを持つものとなるであろう。したがって、ウクライナ戦争がもたらす地殻変動に対して、日本が傍観者でいることはできない。

すでに二〇一四年以降、ウクライナ東部ではウクライナ軍とロシア人の「武装勢力」との間での戦闘が断続的に続いてきた。だが、今回のロシア軍による本格的なウクライナに対する侵略は、それまでの情勢とは明らかに異なるステージに入ったことを意味する。

これは、第二次世界大戦後はじめてヨーロッパの大国が行った大規模な戦争である。二つの世界大戦を経験したヨーロッパでは、戦争違法化など国際法の整備と、統合による平和の確立を進めてきた。その結果、冷戦終結後のヨーロッパ

では、もはや戦争は不可能となり、大国の戦争は過去のものになったと論じられてきた。ところが、そのような理想や希望はあくまでも欧州連合（EU）や北大西洋条約機構（NATO）の加盟国という限られた範囲のものであり、必ずしもロシアを含めたヨーロッパ大陸全体にあてはまるわけではない、という現実に直面することになった。

それと同時に、冷戦終結後のロシアを含めた欧州国際秩序が全体として、果たしてどのような性質を持ち、どのように歴史的に推移してきたのかもまた、今回の戦争を理解する上での重要な背景である。というのも、ロシアのプーチン大統領は今回の武力攻撃の理由として、NATOが当初の「約束」を破って東方に拡大し、それによりロシアの安全が脅かされるようになったとしばしば論じるなど、冷戦後の欧州安全保障秩序がアメリカの覇権拡大によって展開してきたと認識しているからである。

今回の戦争をそのような二〇世紀におけるリベラルな国際秩序の発展という歴史的な文脈や、冷戦後の欧州安全保



障秩序の推移の中に位置付けることで、この戦争が世界史の中で意味するもの、さらにはそれが二一世紀の今後の世界秩序に与える影響を、本稿では考えてみたい。

「国際秩序の根幹を揺るがす」戦争

このウクライナでの大規模な戦争の開始を受けて、同日の二月二四日に岸田文雄首相はロシアによる侵攻を「国際秩序の根幹を揺るがすものだ」と強く非難した。また、戦争勃発に先だつ二月一日、緊張が高まっていたウクライナを訪問し、ゼレンスキー大統領との会談を行ったボリス・ジョンソン英首相は、ロシアの武力による威嚇について、「地域の平和と安全を脅かし国際秩序を乱すロシアの侵攻の可能性に抵抗する」と警告を発していた。日本とイギリスの首相が、いずれも演説の中で「国際秩序」という言葉を用いていることに注目したい。

これら二つの声明に見られるように、ロシアによる軍事的威嚇および軍事力行使が、単にウクライナの人々の生活を破壊し、その生命を奪うというだけでなく、「国際秩序」の根幹を揺るがし、それを崩壊させるかもしれないということが、いま現実の世界中で深刻に懸念されている。国際秩序は、「国家」がそうであるように、実際に見たり触っ

たりすることはできない抽象的な思考の共有である。それは規範や原理が共有されることによって成り立っている。そのような規範や原理が根幹から損なわれ、否定され、共有されなくなれば、そこは混沌（カオス）や無秩序となる。プーチン大統領のウクライナに対する軍事侵攻の決断は、われわれがこれまで自明視してきた国際秩序を崩壊に導くものとなるかもしれない。それはどういうことであろうか。

二〇世紀の一〇〇年の間に、国際社会は大きな変貌を遂げてきた。二度の世界大戦を経て、国際連盟、そして国際連合によって、集団安全保障というかたちでの平和と安定を摸索してきたのだ。これは、従来の国家単位での軍事力を増強するという発想を転換して、国際社会を一体として捉えて、そこにおける侵略を国際社会全体に対する脅威として位置付けて制裁を行うシステムである。しかしながら、国際連盟は経済制裁と国際世論に頼って集団安全保障を実現しようとしたところに限界があった。さらには連盟加盟国が必要最低限の水準まで軍縮する義務を負うことで、勢力均衡が大きく崩れていった。連盟を脱退した日本やイタリヤ、ドイツが軍縮義務から解放された結果、パワー・バランスが崩れてしまったのだ。

その反省から、一九一九年の国際連盟規約や二八年の

パリ不戦条約を通じて発展してきた戦争違法化の潮流が、四五年の国際連合憲章に継承されている。さらに国連では、経済制裁のような非軍事的な制裁にとどまらず、軍事力を用いた制裁も行えるようになった。そして冷戦の終結は米ソ間の軍事的緊張を緩和し、ソ連の崩壊によって、よりいっそう自由民主主義のイデオロギーや市場経済の理念、さらには戦争違法化と集団安全保障が発展していくものと楽観視されていた。また、バルト三国やジョージアのようなロシアよりも軍事的規模が小さい国家でも、国際法や国際組織によってある程度、安全が確保されると想定されていた。だが、そのような幸福な時代は訪れなかった。

今回のロシアの軍事的侵略は、国際法上の合法性においても、開戦事由の正当性においても、重大な疑義が生じるものである。それだけではない。これほどまであからさまに国際法違反や国際的規範からの逸脱が国連安保理常任理事国によって行われたことは、ほとんどなかった。それは、四五年にソ連政府も署名した国連憲章の精神に背くものである。さらにロシアは軍事攻撃を行う際に、開戦法規 (jus ad bellum) のみならず、交戦法規 (jus in bello) をも無視するかのような戦争行動をとっている。すなわち、戦闘員と非戦闘員を区別しない無差別殺戮や、殺傷力の高いク

ラスター弾の使用の疑いなど、広範にわたって重大な戦争犯罪が行われている。

三月九日に日本の外務省は、ロシアのウクライナ侵攻についての戦争犯罪などを捜査するように、日本を含めた四一カ国が国際刑事裁判所 (ICC) に付託したと発表した。発表では、ロシアのウクライナ侵攻は、「力による一方的な現状変更の試みであり、国際秩序の根幹を揺るがす行為」であり、また「明白な国際法違反であり、断じて許容できず、厳しく非難する」と述べられている。

ロシアによる戦争は、武力行使の禁止を規定する国連憲章のような集団安全保障の規範や、軍事力行使の際の一九四九年のジュネーブ諸条約の法規や規範を、根幹から破壊する行動である。国際社会からの激しい批判や、かつてない水準の広範にわたる経済制裁が課されているのは、そのような理解ゆえであろう。

NATOの東方拡大「約束」めぐる虚実

今回の戦争が勃発するに至った背景として、冷戦終結後の欧州安全保障秩序の推移にも目を向ける必要がある。そこにおける最大の問題は、第一にはドイツ統一とその後のNATO帰属の問題であり、第二には旧東欧諸国の体制移

行後の安定化の問題、そして第三にはソ連崩壊後の旧ソ連との安定的な関係の構築であった。そしてこれら三つが相互に重なり合い、それらの問題をめぐりさまざまな不安定要素が見られるようになった。

その中でもとりわけ注目されているのが、冷戦終結時の外交交渉の中で、NATOは東方拡大をしないという「約束」を、アメリカ政府、あるいはNATOが行ったか否かである。というのもブーチン大統領が、それを口実として、軍事行動の正当化を行おうとしているからである。

一九九〇年二月九日のアメリカのジェームズ・ベイカー国務長官とゴルバチョフ大統領とのモスクワでの会談の中で、冷戦後にNATOを東方には「一インチ」も拡大しない、という「約束」があったことがしばしば指摘される。そのようなベイカー国務長官の発言があったことはアメリカ側の外交記録に残されているが、それは必ずしも正式のアメリカ政府による提案でもなく、またNATOの北大西洋理事会の決議でもなく、双方の署名により明文化された合意でもない。あくまでも、ドイツ統一を実現するためのソ連政府の了承を得るためにベイカー国務長官が個人の立場でさまざまな提案を行った中の一つの暫定的な提案に過ぎないというのが、現在の外交史研究の成果であろう。そして、

同様に重要なのは、九七年のNATO東方拡大の決定の際には、米ロ双方でそのような合意があったわけではないことが再確認されたことである。

九〇年代の欧州安保秩序においては、NATOとロシアとの協力を深化させることが優先すべき課題となっていた。その中でロシアは必ずしもNATOからの軍事攻撃を受けるといような現実的な脅威を感じていたわけではない。転機となったのは、二〇〇八年のブレカストNATOサミットで、ブッシュ大統領がウクライナとジョージアをNATO加盟の候補国としての地位をあたえるプロセスにのせようとした時であろう。しかしこの時も、ロシアに警戒感を与えることを懸念したドイツ政府やフランス政府の反対で、両国のNATO加盟交渉がスタートすることはなかった。またそれ以降は、NATOの現実的な議題からは外されたのである。

ただしロシアにとっては、旧ソ連の一部を構成した国々のNATO加盟の可能性に、深刻な懸念を抱きはじめてのだろう。そのようなブーチン大統領の警戒感や不信任感は、二〇一四年のウクライナにおけるマイダン革命によって一気に拡大し、ロシアによる武力の威嚇を用いたクリミア半島併合に帰結して、ロシアとNATOの関係が決定的に悪

化したのである。

ブダペスト合意の射程

そのようなNATOとロシアとの間の関係悪化に加えて、ウクライナの領土保全と国境不可侵の合意をロシアが一方的に覆して、さらには力による現状変更や現在われわれが見ているような侵略を行ったこともまた、過去三〇年における巨大な地殻変動だ。この問題を理解する上では、一九九四年のブダペスト覚書に遡らなくてはならない。

九一年一二月のソ連解体は、同年八月二四日のウクライナの独立宣言が大きな契機となった。その際に最も重要な外交課題は、ウクライナ独立後、どのようにしてウクライナ国内に数多く配備および備蓄されていた核ミサイルを扱うかであった。この問題に関しては、九四年の欧州安全保障協力機構（OSCE）のブダペスト会議において、ウクライナ、ベラルーシ、カザフスタンが国内の核兵器を放棄（ロシアへの移転）して、同時に核保有国のロシア、アメリカ、イギリスがこの三国の独立と主権を尊重し、武力行使を控えることが合意された。いわば、旧ソ連の三カ国が核不拡散条約を遵守することと引き換えに、署名した核保有国の三カ国がそれらの諸国の安全と国境を保証するこ

とが規定されたのだ。さらには九七年にロシアとウクライナの二国間で締結した友好協力条約においても、ロシアはウクライナの領土保全や国境不可侵などを保証している。

二〇一四年のロシアによるクリミア半島併合、そして今回のロシアによるウクライナへの軍事侵攻は、これらの一九九四年のブダペスト覚書および九七年のロシア・ウクライナ平和友好条約に対する明白な違反というべきである。すなわちロシアは、多国間の国際的な規範を蹂躪したことに加えて、ウクライナとの二国間の合意をも反故にすることで、それまでの欧州秩序の安定性の基盤を根本から破壊する行いをしたことになる。

このように、今回のロシアのウクライナへの軍事侵攻を、二〇世紀のリベラルな国際秩序の破壊、さらには冷戦後の欧州安保秩序の改編という枠組みの中に位置付けることが重要であろう。それは、これまで日本外交が擁護し推進してきたルールに基づいた国際秩序が根底から覆されることになるであろう。だとすれば、ロシアがそのような形で「国際秩序の根幹を揺るがす行為」をやめるように、日本もまた国際的な連携をもとにして、よりいっそうの圧力をかけていく必要がある。それを行わないことは、これまでの日本外交の原則を自ら否定することを意味するであろう。●