

座談会

NATOが進める ウクライナ支援の「制度化」 ——トランプ再選を見込んだ欧州の戦略

欧州の自国優先主義とトランプ・ファクターに備え、

NATOは積極的かつ恒常的なウクライナ支援を打ち出した。

- ・ 欧州議会選や主要国の選挙を経て、支援継続の大勢は変わらず
- ・ NATOはトランプ再選前に支援の制度化を急ぐ
- ・ 停戦案「西ドイツ・モデル」の課題と可能性を探る

広瀬佳一
宮下雄一郎
森井裕一

防衛大学校教授

法政大学教授

東京大学教授

—— 欧州議会選挙（六月六～九日）やフランス総選挙（六月三〇日・七月七日）では、自国優先的で、ウクライナ支援には消極的な勢力の存在感が増しているようにみえます。

森井 ドイツでは欧州議会選挙で連立与党、特に社会民主党（SPD）と緑の党が議席数を大きく減らし、その代わりに欧州統合（EU／NATO）に批判的な極右「ドイツのための選択肢」（AfD）と、今年結党された左派政党「ザーラ・ワーゲンクネヒト同盟」（BSW）—— 東独の流れをくむ左派政党から分裂したザーラ・ワーゲンクネヒト氏が結成し、個人政党的色彩が強い—— が躍進しまし

た。特にAfDは党内にさまざまなスキャンダルを抱え、またナチを修正主義的に評価する発言によって、ルペン氏によつて欧州議会の極右会派から追放されたにもかかわらず、キリスト教民主・社会同盟（CDU・CSU）の二九議席に次ぐ一五議席を獲得し、第二党に躍進したことは衝撃を持って受け止められています。

—— ドイツの外交政策に影響を与えそうですか。

森井 現時点でドイツの外交・安全保障政策は、自由な国際秩序の維持に積極的関与をするという原則に何ら変更はありません。第二次世界大戦後の外交・安全保障政策を安

定的に担ってきた既成政党間で、その点は深く共有されています。また、欧州議会選挙は比例代表制で行われ、小党乱立を防ぐ「5%条項」が適用されないこと、全国レベルでは初めて一六歳以上の選挙権で実施された選挙で、若年層が新しい政党や小さい政党に関心が強かったこと、連邦議会・州議会選挙とは異なる選挙結果が出やすい傾向にあることには、留意する必要があるでしょう。

ただし、既成政党に対する批判が高まっているのは事実で、AfDは地盤の旧東独地域のみならず、旧西独地域でも徐々に支持を拡大しています。それが九月の東部三州の州議会選や来年九月頃に予定される連邦議会選挙にどのような影響を与えるか、注視する必要があります。

国民戦線の躍進と挫折

——フランスの欧州議会選・総選挙の結果には世界の注目が集まりました。

宮下 物価の高騰、移民問題といった国民的な関心に加え、フランスでは農業部門が現政権に対して大きな不満を抱いており、欧州議会選挙でマクロン政権与党に厳しい評価が下されること、その不満を極右の国民連合（RN）が吸収して議席を伸ばすことは、選挙前から予想されていました。

実際にRNは得票率で三〇%を超えて第一党となり、与党連合は大敗しました。その結果を受けてマクロン大統領が国民議会を解散したことには驚きましたが……。

RNは前身の国民戦線（FN）から極右と呼ばれますが、近年は政策が大きく変容し、いわゆる「脱悪魔化」が進んでいます。移民問題は現在もRNの「二丁目一番地」で、国民優先主義を掲げ、例えば軍や警察、原子力分野では職員として移民を採用しない、あるいは、これはフランス共和国の根幹にかかわる問題ですが、国籍における出生地主義の廃止などを主張しています。他方で移民に対する露骨な差別的・排外的要素は後退しています。またルペン氏やバルデラ党首らは、もはやEU離脱、ユーロ離脱を唱えません。ウクライナ支援にも積極的ではありませんが、即時停止とは言いません。それ以外にも、例えば教育政策として学校の権威を回復させるような改革案は、与党とも共通する面があります。さらに社会保障の拡大にも積極的です。これだけ政党の性格が変わってもある程度の支持率を獲得し続けるのは、RNが一部の人たちの政党、あるいは単なる批判の受け皿を超えて、そのイデオロギーや政策が国民に受け入れられているということだと思います。

他方で組織の問題として、このように幹部が穏健化を進

める一方で、候補者の一人一人にまでそれが浸透しているかという点、決してそうではありません。今回の選挙でも立候補者から不適切な発言が出るなど、組織として未成熟な部分は見取れました。そして、それは決選投票の行方に大きな影響を及ぼしたと思います。

——総選挙第二回投票でRNは勝てませんでした。

宮下 ルベン氏が言うように、RNは党としては「フランスの第一党」となりましたが、国民議会選挙の結果は期待はずれでした。その最大の理由は「二回投票制」という選挙制度です。決選投票はRN、与党連合、左派連合「新人民戦線」の三つ巴の選挙戦となるケースが多く、与党連合と左派連合がRNの候補を追い落とすために候補者調整を行ったことが奏功しました。一回目の投票が「選ぶ」ための選挙であり、二回目「落とすため」と言われるゆえんです。国民の間に、極右候補が当選した場合、共和制と民主主義が破壊されるのではないかとという恐怖感が浸透していたという点でしょう。加えて、バルデラ党首がすでに政権を担ったかのような態度を見せたり、ルベン氏に至っては、「大統領の軍の最高司令官としての権能は象徴的なものだ」と発言し、第五共和制の制度に対する理解に疑問が呈されました。

ひろせ よしかず 1989年筑波大学大学院社会科学部政治学専攻博士課程満期退学。専門は欧州安全保障、欧州国際政治史。法学博士。在オーストリア大使館専門調査員、山梨学院大学助教授を経て現職。著書に『ポーランドをめぐる政治力学』、編著に『NATOを知るための71章』『現代ヨーロッパの安全保障』など。

みやした ゆういちろう 2006年慶應義塾大学大学院法学部政治学専攻後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。12年パリ政治学院大学院歴史学研究所修了。博士（史学）を取得。専門はフランス政治外交史。松山大学准教授などを経て現職。著書に『フランス再興と国際秩序の構想』など。

もりい ゆういち 1994年東京大学大学院総合文化研究科博士課程退学。専門はEU研究、ドイツ政治研究、国際政治学。琉球大学専任講師などを経て現職。著書に『現代ドイツの外交と政治』（第2版）、『ヨーロッパの政治経済・入門』（新版）（編著）、『世界変動と脱EU/超EU』（共編著）など。

——今後の政局は不透明です。

宮下 今回の選挙結果は、政治に携わるアクターにとって期待はずれの連続でした。どの政党グループも議会の過半数に届かず、議会が闘争と妥協の舞台となっています。とりわけ新人民戦線では、内部に極左の「不服従のフランス」を抱え、その党首のメラニヨン氏をいかに抑え込むかに左派の間でエネルギーが費やされました。国民議会の解散を決断し、混沌の原因をつくったマクロン大統領とそのグループは、この機を逃さず、自派の影

響力の低下を最小限に抑え込もうとしています。フランスの国民議会では重要なのは、政党間でいかにグループを構築し、議員数を確保するかです。まずは大統領支持派が右派と結ぶことによって、大統領支持派の議長を統投させることに成功しました。現時点で次の注目点は、マクロンが誰を首相に選ぶのかということです。

—— 右傾化が進むと言われる欧州で、ポーランドは状況が異なりますね。

広瀬 ポーランドは昨年一〇月の総選挙を経て、野党連合「市民連立」(KO)を率いたトウスク氏が一二月に首相に就任し、八年ぶりの政権交代となりました。トウスク氏は二〇〇七―一四年にも首相を務め、一四―一九年は欧州理事会議議長を務めた人物で、強権的でEUに批判的だった「法と正義」(PiS)政権から大きな路線転換となります。その余勢をかって、僅差ではありますが欧州議会選もKOがPiSを上回りました。「欧州派」にとっては久しぶりの明るいニュースです(笑)。

宮下 権威主義的なPiS政権からトウスク政権の政権交代は、民主主義の回復、民主主義の強靱性といった視点で、フランスでも関心を集めました。

広瀬 ただし、申し上げた通りKOとPiSとの差はわず

かでした。両党ともロシアの侵略に対するウクライナ支援には一致して積極的ですが、EUへの対応となるとだいぶ違います。PiSは地理的には東部の、産業としては農業部門からの支持が厚く、しぶとい。ポーランドの親EU路線が不可逆的かというと、予断を許さないと思います。

—— EU全体の動向をどのようにご覧になりますか。

広瀬 今回の選挙でウクライナ支援は必ずしも主要な争点ではなかったと思いますが、結果的に主要国でウクライナ支援に批判的な極右・極左が議席を伸ばし、当初予想されたほどではないにせよ、支援に積極的な勢力の議席が減少しました。その主たる要因がインフレや生活苦といった経済問題であれば、それは今後「支援疲れ」につながる要素であり、懸念しています。

森井 七月一八日にフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長の再選が決まったので、ウクライナ支援に限らず、第一期フォン・デア・ライエン委員会の基本的な路線は今後も継続されると思います。一方で、最も重要なアジェンダであった欧州グリーンディールは、優先度を下げざるを得ないでしょう。ウクライナ支援に多額の資金がかかりますし、エネルギー価格の問題もあります。加盟国を見ても、オランダで今年七月二日に発足したシユーフ政権は、自由

党という名の反EU政党が主体の連立政権ですし、ハンガリーに加えて、EUに批判的・懐疑的な勢力が政権に就くケースが増える可能性があります。反EUでなくとも、イタリアのように移民の受け入れに厳しい政権も増えるでしょう。

ドイツは依然として欧州のさらなる統合の深化や拡大に積極的ですが、他の構成国からの支持はそれほど得られそうにありません。ドイツとしてはEU統合のエンジンである独仏協力で進めたいところですが、肝心のフランスは次の首相も決まりません。またショルツ首相とマクロン大統領も、EUのあり方や発展の展望、そのための手段について、例えばマクロン大統領が二二年に発表した「欧州政治共同体構想」の対応一つとつても、歩調が合っていないように見えます。ポーランドは明るいニュースですが、全体としてはEUには厳しい時代が続くそうです。

広瀬 EUの安全保障政策について付け加えれば、EUが冷戦終結後に構想したのは、非軍事的・文民的な安全保障政策でしたが、いまウクライナで直面しているのは非常に古典的な戦争です。EUはこれにどのように対応するか注目していたのですが、この二年間を見ていると、工夫をして懸命にやりくりしているという印象です。例えば、「欧

州平和ファシリテイ」という枠組みを使って武器弾薬の購入・輸送を行い、二年間で一〇〇億ユーロ以上拠出しています。さらに今年二月のEU臨時首脳会議で支援金の枠組みを作って、四年間で最大五〇〇億ユーロの拠出を決定しました。昨年一二月の首脳会議で決まるはずがハンガリーのオルバン首相の反対でずれ込んだもので、オルバン氏は「金額の見直し条項」を付与することで譲歩しました。彼の反対がなければ、より多額の支援金が、より早期に認められたはずです。今後、NATOとも協調しながら、ウクライナ戦争を念頭に置いた支援枠組みの検討が必要でしょう。

森井 六月のEU首脳会議でも防衛予算は議題となったようです。ただし、EUにはユーロを基盤とした財政規律制度があるので、それとの調整は今後尾を引くでしょう。

米大統領選を見据えたNATOの取り組み

——これまでのウクライナ情勢、あるいは戦況を踏まえ、今後のウクライナ支援をどのように展望しますか。

広瀬 戦況に関しては、昨年六月のウクライナ軍による反転攻勢の失敗、さらに米国議会でウクライナ支援の追加予算法案がまともらず、今年四月まで軍事支援が事実上停止したことで、ウクライナは苦しい立場に追い込まれました。

米国のバーンズCIA長官は、このままでは二〇二四年中に戦線が破綻する可能性がある」と議会で証言しています。この状況に欧州の指導者は大きな危機感を抱いたと思います。今年に入ってマクロン大統領が、フランス軍をウクライナ軍の訓練要員としてウクライナに派遣すると提案しました。仮にロシア軍の攻撃を受けた場合にエスカレーションのリスクが高く、多くの国は冷やかな反応を示しましたが、危機感の表れの一つといえるでしょう。

宮下 訓練要員の派遣が実現するにはハードルが高いと思われますが、少なくともウクライナ支援に対する揺るぎない姿勢とロシアを勝利させないという明確なメッセージを発信したことにはなつたと思います。マクロン大統領は六月に、戦闘機ミラージュ2000のウクライナへの供与も発表しています。

広瀬 実際に実現した対応としては、欧米製の兵器を使用したロシア領内への攻撃が容認されました。攻撃しているロシア軍の陣地に限ってロシア領内に攻撃できるのか、そのような制限なくロシア領内への攻撃に欧米製兵器を使用してよいのか、人によって解釈は異なりますが、米国は前者の解釈を取っているようです。とはいえ、軍事的にはロシア軍に押されつつ、ウクライナ軍がなんとか持ちこたえ

るという停滞の状況は、しばらく続くと思います。
——欧州諸国はさらなる対応を求められそうです。

広瀬 このような現状を生んだ要因の一つに、武器支援の米欧ギャップが依然として埋まっていないことがあります。米国は四月のウクライナへの追加支援も含めると、この二年間で七〇〇億ユーロの武器支援を行っています。それに対して欧州はドイツの一〇〇億ユーロが最大で、英国が八八億ユーロ、フランスは三六億ユーロです。もちろん各国とも窮屈な財政状況のなか、NATOにおけるGDP二%の防衛費を実現すべく努力しているし、EUにおける財政規律の制約もありますが、欧州指導者の強硬なレトリックとは裏腹に、現実の軍事的コミットメントは必ずしも大きくないのも事実です。

加えて言及したいのは「支援疲れ」についてです。英国の調査会社ユーガブが今年一月に発表した欧州一二カ国を対象にした世論調査の平均をみると、「ウクライナが全ての領土を奪還するまで戦うことを支持する」という意見よりも、「早期に和平交渉を開始すべし」と考える人の方が多く、国別で前者の支持が後者を大きく上回っているのはポーランド、スウェーデンとポルトガルだけでした。さらに、「もし米国に新しい大統領が就任してウクライナへ

の武器支援を大幅に削減した場合、どのように対応すべきか」という問いには、「米国と同様に支援を削減すべきだ」という国が圧倒的に多く、「アメリカの削減分も含めて支援を強化すべきだ」というのは、こちらもスウェーデン、ポーランドとポルトガルに限られました。このあたりにも政治指導者のレトリックと社会の動向とのギャップを感じます。

宮下 マクロン大統領は、イラン核合意にロシアを関与させようとするなど、国際秩序のステークホルダーとしてプーチン大統領を取り込もうとしていましたし、ウクライナ侵略の前後にもプーチン大統領と直接会談や電話会談を通じて何度もアプローチしただけに、挫折感は大いだと思います。気になるのは国内政局です。新政権の展望はまだ開けていませんが、左派主導となった場合に、訓練目的の仏軍人のウクライナ派遣や長距離ミサイルの提供——これらは仮にRNが首相職を取っていれば覆されるだろうと報道されたことがあります——などは維持できるのか。現時点では不透明です。

森井 その点、ドイツのウクライナ支援は揺らいでいません。ロシアがウクライナに侵攻した三日後、シオルツ首相は議会で「歴史の転換点」演説を行い、それまで経済やエ

ネルギーを中心にロシアと密接に結びついた政策は誤りだったと明言して、ウクライナ支援へと舵を切ります。とは言ったものの当初はヘルメットしか送れないありさまでしたが、二三年一月にピストリウス氏が国防大臣に就いてから軍事支援も加速しました。従来、ドイツは軍事力の行使には消極的でしたし、与党内にはエスカレーションに対する慎重意見もありますが、政権全体としてウクライナへの継続的支援は揺らいでいませんし、野党第一党のキリスト教民主同盟・社会同盟(CDU/CSU)もそれを支持しています。

他方で広瀬さんが指摘された世論の問題はあります。右のAfDと左のBSWはいずれも即時停戦論です。世論が揺らがないように政権側もしっかりと国民に説明を尽くさなければなりません。しかしシオルツ首相は政治的コミュニケーションがあまり上手ではないので、その点で心配な面もあります。

——一月の米国大統領選挙でトランプ氏が勝利すれば、状況は大きく変わりそうです。

広瀬 七月九〜一日にワシントンでNATO首脳会議が開かれましたが、その通奏低音は「もしトラ」です。ウクライナのNATO加盟は昨年首脳会議と同様に「条件が

整えば」という留保がついて先送りされましたが、加盟自体については「不可逆的な道」と盛り込み、前向きなメッセージを伝えていきます。ウクライナ支援については、二〇二五年に少なくとも四〇〇億ユーロの軍事支援を実施することと合意しました。

私が注目したのは、ウクライナへの軍事支援の調整をNATO司令部が行うようになったことです。意外に感じられるかもしれませんが、これまでのウクライナ支援に関しては、NATOは非殺傷性兵器（医療品や燃料、地雷除去装置）や共同訓練などの調整は行っていました。が、殺傷性兵器の供与などはラムシュタイン会議と呼ばれる米国を中心としたアドホック（特別な）な枠組みで調整していました。この役割をNATOに移すということです。

その含意は、第一に、ウクライナへの軍事支援を、アドホックな会議、つまり米国の意向に左右される枠組みで行うのではなく、NATOが常時関与することになるので、米国の影響力を相対化できます。第二に、これに関連して、ドイツのヴィースバーデンにある米軍基地内に新たな司令部を設置し、ウクライナに対する支援の計画、訓練の調整、装備の移送と修理の管理などを行うことになりました。これもNATOのウクライナへの関与を長期的に保証する制

度になります。第三に、キエフに新たに文官を常駐させて、ウクライナ政府との調整を行います。いずれもNATOとしてウクライナ支援を制度化し、NATOとウクライナの軍同士が有機的に協力できる枠組みとなるのではないかと思います。

停戦案としての「西ドイツ・モデル」

——停戦への見通しはいかがですか。

広瀬 軍事情勢次第ですが、NATO前事務総長のラスムッセン氏などが主張するように、一月にトランプ氏が勝利する前にある程度準備をしておくべきだという考え方はあります。ウクライナにとっては、①一九九一年の国境が回復し、②主権として同盟選択権を持つ（NATOに加盟する）のが望ましい条件でしょう。①は軍事的にはかなり難しい条件ですが、仮にウクライナの攻勢が成功して国境線を確保できても、プーチン政権が存続する限りそれは安定的な国境とはならないでしょう。そうであれば、第二次大戦後の西ドイツ・モデルが参考になるかもしれません。西ドイツは一九五五年に武力によるドイツ統一を諦める一方でNATOに加盟し、西ドイツ領域はNATOの集団防衛で守られ、国家として安定的な基盤を得て成長を果たし、

九〇年に統一を実現しました。それにならう形で、①の国境線で譲歩しても、②被占領地域を除いたウクライナとして同盟選択権を確保することでNATOに加盟して安定的な基盤を持ち、やがて経済復興を果たしてEUにも加盟し、長期的に①の国境の回復を図るという考え方です。

——ドイツの専門家として、この停戦案はいかがですか。

森井 少なくともドイツがイニシアティブをとるのは難しい案ですね。ドイツは第二次世界大戦を引き起こし、その後冷戦という国際環境の中で分断国家たらざるを得なかったわけですが、ウクライナのケースは、ロシアが国際法に反して一方的に主権国家を侵略したのであり、ウクライナが何ら譲歩を強いられる理由はありません。原則論として受け入れるのは難しいと思います。付け加えると、ロシアの侵略がウクライナで終わるかどうかわかりません。ウクライナ以外の国や地域に対して侵略を行った場合、同様の解決策を取り続けることは難しいでしょう。実際のところ、冷戦後に発生したさまざまな紛争の多くは塩漬け状態というか、明確な解決策を見出せないまま政治的対立や戦闘が長期化するケースが少なくありません。悲観的ですが、現状ではウクライナもそのようなケースの一つとして数えられる可能性が高いのではないかと思います。

——もし米国がウクライナ支援から手を引くような事態となったら、どうでしょうか。

森井 まさに欧州側の姿勢が試される事態になりますが、NATOやEUがよって立つ価値や原則を放棄して、「米国もやめるから欧州もやめる」とはならないと思います。EUが次期外交安全保障上級代表に対口最強硬派と言つてよいエストニアのクラス首相を選出したのも、そのようなメッセージの一つだと思います。

宮下 停戦を考える際の前提は、ウクライナが受け入れる気があるかどうかです。ゼレンスキー大統領は現在も「平和の公式」に掲げた一〇項目から譲歩する姿勢を見せていません。となれば、ロシアがプーチン体制である限り、停戦は難しいでしょう。マクロン大統領とすれば、ウクライナが停戦に臨めるような戦況に近づくよう、さらなる軍事支援に踏み込むようとしている状況でしょう。

広瀬 原則論を大切にドイツの思考や、フランスの軍事的貢献への意欲は理解できますが、もし米国の軍事支援が止まれば、戦線維持さえ危ぶまれた昨年暮れから今年四月の事態が再現されることになります。それを欧州が肩代わりするとなれば、負担は現状の何倍にも増えるでしょう。しかもアメリカの支援は量や金額だけでなく質も担保する

ものでした。また、二期目のトランプ政権が誕生すればレガシーづくりに邁進するでしょう。「二四時間で停戦」は不可能でしょうが、一期目の政権で声高に叫んだNATOにおける「防衛費GDP 2%」の主張は、今や皆が実現に励む共通目標です。トランプ要因を過小評価すべきではありません。さらに、ウクライナ側は武器だけでなく人も足りません。欧州としてウクライナ支援は継続しながらも、ウクライナに停戦を強要するわけではありませんが、さまざまな可能性を想定して準備をすることは必要です。それはEU/NATOの中心国である独仏の役割の一つだと思います。

森井 国際政治の「現実」としてそのような面があることはわかります。しかし欧州はかつて、そのような「現実」を優先したことで結果的に国際秩序を破壊し、第二次大戦の惨禍を招いた歴史があります。したがって戦後のドイツは、そのような行動をとらない、原則を重視するというのが、外交のアイデンティティになっています。言い方を変えれば、ウクライナでの戦争を機に、世界を一九世紀、二〇世紀前半の「現実主義」的国際政治の時代に引き戻してしまつてよいのか、という問題意識です。「西ドイツ・モデル」を含め、ウクライナが譲歩する形での停戦案に関

しては、ウクライナの側からそのような提案を示唆されたり、周辺国が強く薦めたりする状況でもなければ、ドイツが主導することはないと思います。

宮下 フランスは元来自主外交の傾向が強く、マクロン大統領は二〇一七年九月と今年四月、ソルボンヌ大学でフランス外交の全体的な戦略を明らかにした演説を行い、「米中間に埋没しない欧州」という問題意識を示して戦略的自律性を掲げています。一九年には「NATO脳死発言」もありました。他方でこの二年数カ月は、ウクライナ支援において、あるいはNATOの機能強化においても、米国の存在感の大きさを再認識させた期間でもありました。広瀬さんが指摘されたように、米議会の混乱でウクライナ支援が事実上止まった数カ月がリトマス試験紙となつて、やはり「アメリカありき」というのが大勢のコンセンサスになったと思います。したがって力を傾注すべきは、いかにトランプ氏を国際協調につなぎとめる仕掛けをつくるかであり、その一つの表れが、広瀬さんが言及されたNATOによるウクライナ支援の「制度化」です。さらに言えばトランプ氏が再選された場合にも、彼が納得できるようなウクライナ支援継続の理屈や枠組みを示しつつ、暴走を抑えることに尽きるのではないでしょう。●