

# NATOの東方拡大とロシア

——ロシアにおける国家安全保障観との関連で——

*NATO Expansion and Russia — in the Context of Russian Security Policy*

小澤 治子\*

## 目 次

はじめに
1 NATOによるコソヴォ空爆とロシア
1) ロシア・NATO関係の展開
2) ロシアにおけるNATO批判
2 ロシアにおける国家安全保障観
1) 国家安全保障の概念
2) NATO拡大とロシアの安全保障
3 旧ソ連諸国とロシア
1) ロシア・ベラルーシ統合の進展
2) バルト諸国の「NATO加盟」問題
結び

## はじめに

1991年12月のソ連解体後、NATOの東方拡大問題は、B.エリツイン政権下におけるロシアの対外政策の中で最重要争点の一つであった。ロシアの対外政策における「西側」諸国との協調の意味を考える上で、この問題にロシアがどのように対応するかは、重要な指標であったといえよう。

エリツイン政権下におけるロシアとNATOの関係は、大きく三つの時期に区分して考えることができる。第1期は、1993年8月のエリツイン大統領によるポーランドとハンガリー訪問から、94年6月のロシアとNATOの「平和のためのパートナーシップ協定」(PFP) 調印にいたる時期である。続く第2期は、94年後半から97年5月の「ロシア連邦とNATOの相互関係、協力、安全保障についての基本文書」(以下、「基本文書」と略して記述する) が調印されるまでである。さらに、この「基本文書」調印後、99年3月に開始されたNATOによるユーゴスラヴィアのコソヴォ空爆、またポーランド、ハンガリー、チェコのNATOへの新規加盟という新たな状況の下で、ロシアとNATOの関係は急速に冷却化するが、にもかかわらず99年9月双方が関

\*OZAWA, Haruko [情報文化学科]

係改善に向けた動きを示し始めるまでの時期を第3期とする。

第1期と第2期において、ロシアは中東欧諸国へのNATO拡大に向けた「西側」の動きを批判し、「西側」との協調関係を再検討する姿勢を示しながらも、その都度NATOとの関係を修復し、結局は「西側」との協調維持に努めてきた。特に1997年5月の「基本文書」調印によって、ロシアとNATOの間には軍事安全保障問題をめぐる協力関係の基本的枠組みが構築されたといえる。さらに99年3月末から約2ヶ月半にわたって行われたNATOによるコソヴォへの空爆は、後述するようにロシアとNATOの関係に重大な危機をもたらしたが、にもかかわらず99年9月以降は関係再開の動きがみられるようになり、こうした動きは99年12月末のエリツイン大統領辞任後も引き継がれている。なぜロシアはNATOの東方拡大にもかかわらず、NATOとの対立を回避してきたのであろうか。また拡大したNATOによるヨーロッパの安全保障に対する挑戦をロシアはどのように認識し、いかなる対応を示してきたのであろうか。

以上の点を考察するにあたって、2つの問題に留意する必要がある。第1に、ロシアにおける国家安全保障をめぐる観点がソ連期、冷戦期と比較するとどのように変化したのか、さらにそうした変化がNATO拡大問題との関連でロシアの国益を議論する際にいかなる意味があるのかという問題である。ソ連解体後、エリツイン政権下のロシアにおいては2度にわたって「国家安全保障の概念」の検討、およびその発表（1997年12月、2000年1月）が行われてきた。本稿ではその「概念」の内容に立ち入って詳細に考察を試みたい。なお2000年1月の「概念」は、エリツイン大統領辞任後V.プーチン大統領代行の下で発表されたが、これはエリツイン政権末期、NATOによるコソヴォ空爆という新たな情勢の下で検討されたものであり、その内容を考察することには大きな意義がある。

第2に、ロシアの安全保障を考える際に、旧ソ連諸国とロシアとの関係、またNATOと旧ソ連諸国との関係を合わせて検討することが重要である。筆者はすでに、1990年代前半において、ロシアが中東欧諸国のNATO加盟に反対した最大の理由は、中東欧諸国のNATO加盟そのものが問題なのではなく、中東欧諸国のNATO加盟がもたらすことになろう連鎖反応が問題であること、従って97年5月のロシアとNATOによる「基本文書」調印の意味も、ロシアとウクライナとの関係改善の動きやロシアとベラルーシの統合の進展などロシア・旧ソ連諸国関係との関連で理解する必要があるという観点を明らかにしてきた(1)。仮にそうであるならば、NATOの拡大問題が旧ソ連諸国にどのように波及するかは、ロシアの対外政策形成において重大な関心事であろう。そこで97年後半以降99年までの新たな国際関係の文脈の中でロシア

と旧ソ連諸国との関係を分析すること、これはNATO拡大問題に対するロシアの今後の政策を考える上で欠かすことのできない課題である。

以上の問題意識に基づき、まず第1章では1997年後半以降のロシアとNATOの関係、特にNATOによるコソヴォ空爆以降の両者の関係に焦点をあてて考察する。次ぎに第2章において、ロシアにおける国家安全保障観の特色をNATO拡大問題との関連で検討する。さらに第3章では、旧ソ連諸国とロシアとの関係について、特に統合が進展したロシア・ベラルーシ関係、さらにはNATO拡大の進展によって必ずや争点となるであろうバルト諸国の問題を中心に考察を進めていきたい。

## 1 NATOによるコソヴォ空爆とロシア

### 1) ロシア・NATO関係の展開

1999年3月23日に開始されたNATOによるユーゴスラヴィアのコソヴォへの空爆は、ロシア国内に大きな衝撃をもたらした。3月24日、エリツイン大統領はNATOによる空爆を「公然たる侵略」として非難し、ロシア側の対抗措置として①NATO駐在のロシア側軍事代表の召還、②PFPPへのロシアの参加、及びロシアとNATOの「基本文書」で合意したパートナーシップ計画実現の一時停止、③NATOのモスクワ駐在軍事代表部開設に関する交渉の延期、を発表した。またI.イワノフ外相も3月26日、「ロシアはNATOとのあらゆる接触を凍結している」と述べて、PFPPさらには「基本文書」で合意したロシアとNATOの安全保障協力を停止する姿勢を明らかにしたのである。

4月8日、E.プリマコフ首相はユーゴスラヴィアからのロシア市民の避難経路を確保する措置を講じること、またコソヴォ空爆によって被害を受けているユーゴ市民への緊急人道援助を発表した。さらに同日G.セレズニョフ国家会議（下院）議長は、ロシアによるユーゴスラヴィアへの軍事技術援助の可能性をも示唆したのである。

5月にはいり、外交的、政治的手段によるユーゴスラヴィア危機打開策が関係者の間で模索され始め、V.チェルノムイルジン（ユーゴスラヴィア問題ロシア大統領特別代表）と国連、また米欧諸国との協議が開始される。5月28日、ベオグラードを訪問したチェルノムイルジン特別代表は、NATOによるユーゴ空爆停止後国連の支援の下に平和維持活動を開始するという危機打開計画案を提示した。さらに6月3日、S.ミロシェヴィッチ大統領と会談を行った同代表

はコソヴォ紛争解決のプラン実現の詳細を協議し、会談の結果ユーゴ側はコソヴォ自治州からのセルヴィアの軍隊、警官隊、民営部隊などの完全撤退を受け入れたのである。

以上の経過を経て6月10日、NATOによる空爆は停止される。この日エリツイン大統領は空爆の停止を「正しい方向への第一歩」として評価する声明を発表した。6月16日、S.セルゲーエフ国防相とコーエン米国国防長官はヘルシンキで会談を行い、コソヴォにおける国際平和維持作戦へのロシアの参加について合意した。こうして9月6日、5ヶ月以上中断されたロシア・NATO統合軍事委員会が開催され、ロシア・NATO関係は修復に向けて動き出す。さらに2000年2月16日、ロシアを訪問したG.ロバートソンNATO事務総長はプーチン大統領代行、イワノフ外相ならびにセルゲーエフ国防相と会談を行い、ロシア・NATO「基本文書」に基づき双方の関係を完全に正常化させることで合意したのである(2)。

以上のように、NATOによるコソヴォ空爆によってロシア側はNATOを非難し、ロシアとNATOの関係が悪化する可能性があったにもかかわらず、結果的には「基本文書」で定めた両者の関係の枠組みが大きく揺らぐことにはならなかった。またコソヴォ紛争の処理をめぐってチェルノムイルジン特別代表が一定の役割を果たしたことにみられるように、ロシアは紛争解決の枠組み作りへの参加を果たしたといえる。しかし反面、セレズニョフ下院議長がユーゴに対する軍事援助を示唆した事実象徴されるように、コソヴォ紛争の結果ロシアとNATOに代表される東西関係が悪化の方向をたどる危険性があったという点を軽視することもできない。そこでロシア側がNATOによる空爆をどのように受けとめたのか、その点をもう少し検討する必要がある。

## 2) ロシアにおけるNATO批判

A.ニコラエフ大將は「ユーゴスラヴィアにおけるNATOの攻撃——これは戦後世界の歴史上最大の犯罪である」と述べる(3)。ロシアの新聞誌上に示された論調によるならば、ソ連解体後「この10年間においてモスクワと西側との関係がこれほどまでに緊迫したことはなかったものであり」(4)、だからこそ「ロシアの対外政策はコソヴォ以前と同じであってはならないのである」(5)。

これらはいずれも冷戦期の東西関係を想起させるほどの厳しい対「西側」批判である。なぜロシアはNATOによるコソヴォ空爆をこれほど深刻に受けとめたのか。またロシアはどうすべきであると認識しているのであろうか。この点を分析したものとして、次ぎの2つの論文

を取り上げてみたい。第1は、A.アルバトフによる「NATO——ヨーロッパの安全保障にとつての重要問題」である(6)。第2は、対外政策国防政策評議会による「ユーゴスラヴィアに対するNATOの戦争について」である(7)。周知のように、アルバトフは下院国防委員会副議長であり、また対外政策国防政策評議会は公式の政策決定機関ではないが、政策形成者、研究者、ジャーナリストなど外交、安全保障問題をめぐる識者から構成されている。このように二つの論文はコソヴォ以降におけるロシアの対外政策の方向性を示唆するものがあると考えられよう。

アルバトフは、NATOによるユーゴ空爆は、ポスト冷戦期においてはもちろん、キューバ危機やベルリン危機などが起こった1960年代以来の緊張をモスクワとワシントンの間に引き起こしたと述べる。同様に対外政策国防政策評議会も、国際秩序の維持という観点から考えると、今回の危機は冷戦期のそれよりもさらに危険な要素を含んでいると指摘している。なぜか。アルバトフによるならば、第1に、冷戦期の東西関係においては、双方が影響力を及ぼし得る範囲について了解があったが、今日のロシアと西側との間にはそうした了解がないことである。第2に、軍事力の不均衡にみられるように東西の力関係はバランスを欠いており、その点は特に、ロシアとNATOがバルカンの危機において行使し得る影響力が不均衡であることに象徴されている。第3に、ロシアの政治体制が民主化した結果、国家指導者は内政の動向、すなわち議会、世論、選挙などの要因に常に配慮する必要がある、対外政策遂行にあたって有効な選択肢が限られてきたことである。

以上の理由によって、問題の解決は冷戦期よりもさらに困難となる恐れがあり、ロシアはコソヴォ危機を深刻に受けとめざるを得ない。換言すれば、冷戦構造が崩壊したからこそ、またロシアの政治体制が「民主化」を果たしたからこそ、危機はより重大な事態を引き起こす恐れがある。では、ロシアとしてはいかにすべきであろうか。セレズニョフ下院議長が示唆したように、ユーゴスラヴィアに対する軍事物資の援助に踏み切るべきなのであろうか。

アルバトフは、ロシアが紛争に介入することによってコソヴォ紛争はさらにエスカレートする恐れがあり、ロシアが選択し得る唯一の行動は、紛争の早期解決と平和的な調停の達成のために努力することである、と述べる。同様に対外政策国防政策評議会も、ロシアが紛争に介入する結果、紛争はさらにグローバルな規模に発展し、NATOがベオグラードではなくモスクワを敵とみなす恐れがある以上、ロシアはユーゴの紛争に引き込まれてはならないと主張している。要するに、両者の主張は、紛争に巻き込まれる危険性のある行為をロシアと

しては極力回避する必要がある、という点に集約されよう。

ではロシアが取り得る外交上の選択肢は何か。第1に、ロシアとCIS、またNATOの間で合同で平和維持活動を行うにあたっての原則を確立することである。第2に、CISの中でもロシアとベラルーシとの政治的、経済的、軍事的統合の促進、またロシアとウクライナとの関係を強化することである。さらに第3にロシアの軍事ドクトリン、対外政策方針を再検討することである。以上はアルバトフと対外政策国防政策評議会の主張であるが、加えて下院国際問題委員会議長V.ルキンが、コソヴォ紛争の教訓を生かして、ロシアの国家的統一、領土の一体性を維持するために内政のあり方そのものの見直しをはかる必要があると述べていることは留意に値しよう(8)。ロシア国内においてもコソヴォ地域と同様に少数民族問題、連邦構成主体の「分離主義」を抱えている以上、NATOによるユーゴ空爆と同じようなことがロシアに対しても行われる恐れがあり、特にシベリアやカフカス地域がロシアの領土の一体性維持にとって重大な問題を引き起こす危険性がある(9)、という主張がロシア誌上に表れていることを考えると、ルキンの主張は特に興味深いものといえよう。

以上のように冷戦期の秩序が崩壊したからこそ、またロシアの政治体制が「民主化」し、国内に「分離主義」を抱えるようになったからこそ、ロシアにとってコソヴォの危機は冷戦期における東西対立よりもさらに危険なものとして認識されたのである。

## 2 ロシアにおける国家安全保障観

### 1) 国家安全保障の概念

第1章で明らかにしたように、NATOによるコソヴォ空爆をめぐり、ロシアはNATOを批判しつつも、現実を選択し得る政策の範囲はきわめて限定されていた。その結果NATOとの決定的な対立を回避するというロシアの方向性に変化はみられず、その意味で、1997年の「基本文書」に定めたロシアとNATOの関係はコソヴォ危機以後も引き継がれたといえよう。逆にいえば、それ以外の選択肢はロシアにはなかったのである。ではロシアにおける国家安全保障観は、冷戦期と比較するとどのように変化したのであろうか。また99年のNATOによるコソヴォ空爆以前と以後で変化はみられるのであろうか。みられるとすれば、それはどのような性格のものであろうか。ここでソ連解体後2度にわたって採択された「国家安全保障の概念」の内容を検討したい。

国家安全保障会議が約6年にわたって議論した結果、「国家安全保障の概念」が最初に採択されたのは1997年12月のことであった。その内容は以下の通りである<sup>(10)</sup>。

第1に、国際関係をめぐる認識について。ロシアを取り巻く国際関係の構造が大きく変化し、多極化世界が形成されつつある。ただし今日の段階においても、軍事力を行使することによって一極構造に基づく国際関係の創設を試みようとする勢力がある。第2に、ロシアにとっての国益は次ぎの要素から成り立つ。すなわち憲法による政体の維持、主権と領土の一体性の擁護、政治的、経済的、社会的安定、法の遵守と秩序の維持、さらに国際協力の発展である。また個人、社会、国家利益の総体が、経済分野、内政、外交、国防、情報の領域、さらに社会的、精神的、文化的領域におけるロシアの国益を規定している。

第3に、ロシアにとって脅威とは何か。ロシア連邦と主要諸国との関係が大きく変化したことを考えると、当面はロシアに対する大規模な侵略の脅威は存在しない。国際関係の分野におけるロシアにとっての最も現実的な脅威は、ロシアの国境周辺における地域紛争と武力衝突の可能性である。さらに、ロシア連邦の安全保障上の脅威を分析して示されるのは、今日また近い将来主たる脅威は軍事的性格のものではなく、国内的要因から生じること、特に内政、経済、社会、環境、情報、さらには人間の精神的分野において脅威が発生する恐れがある。

第4に、ロシア国内に存在する脅威とは具体的に何か。まず最初に挙げるべきはロシア国内における危機的な経済状態である。次ぎに連邦構成主体がロシアの領土の統一性や国家としての一体性を侵害するような行動をとっていること、具体的には憲法など連邦の法に矛盾する内容の法令や決定を採択していることである。要するに、連邦を構成する共和国や地方などの「分離主義（セパラチズム）」こそがロシアの安全保障にとって看過できない最大の脅威であり、さらにそれはロシア国内の危機的な経済状態によって促進されているという観点が明らかにされている。では脅威を克服するために何が必要であろうか。最も重要なことは、危機的な経済状態の改善であり、さらにロシア国家の統一性を強化するために連邦制度と地方自治を発展させることである。

それでは第5に、ロシアの対外関係において安全保障上の脅威はもはや存在しないのであろうか。「概念」によれば、次ぎのような意味で依然として存在してはいる。つまりNATOの東方拡大によってヨーロッパの国際関係システム再編の動きからロシアが取り残されるならば、あるいはアジア太平洋地域における統合のプロセスがロシアを除外して進行するならば、そ

れらはロシアの対外関係にとって見逃すことのできない脅威に他ならない。しかし逆の言い方をすると、ヨーロッパやアジア太平洋の安全保障、経済協力の枠組みにロシアが参加することができるなら、ロシアにとっての対外的脅威は著しく縮小されることになる。このように安全保障上の利益を守るためにも、ロシアは国際協力システムに統合される必要がある。

以上検討してきたように、1997年12月に採択された「国家安全保障の概念」の特色を次ぎのようにまとめることができる。第1に、冷戦構造崩壊後の国際関係の変容を強く認識し、多極化をその主たる傾向として考えていることである。第2に、脅威に対する認識が冷戦期とは大きく変化し、ロシアの安全保障における最大の脅威を国内における危機的な経済状態や連邦構成主体の「セバラチズム」などむしろ国内的要因に求めていることである。第3に、安全保障上の利益を擁護するために、国際統合のプロセスへのロシアの参加を不可欠なものとして位置づけていることである。

第1章から推察されるように、1999年のNATOによるコソヴォ空爆の後、このような「国家安全保障の概念」の再検討を求める動きがロシア国内で表面化するが、その動きの詳細に立ち入ることは、本稿の主題ではない。ここでは、エリツィン政権の末期に検討され、さらに2000年1月10日プーチン大統領代行の下で採択された新しい「概念」の内容を検討しておきたい<sup>(1)</sup>。

第1に、国際関係をめぐる認識について。「概念」によれば、国際関係における一つの傾向は、複数の国家が政治的、経済的地位を強化し、それらの国々による統合の動きを促進する傾向であり、そこでは経済、政治、学術、環境、情報などの要因が重要な位置を占めている。ロシアはこうした基盤に基づく多極世界の形成に向かって努力する用意がある。二つめの傾向は、アメリカの主導下、発展した西側諸国の支配によって国際関係を形成しようとする動きであり、そこでは国際法を無視し、軍事力、強制力による国際政治の決定が大きな特色となっている。このような二つの相反する傾向を示した国際関係において、将来的には世界経済へのロシアの統合は進展し、国際経済システムなどとロシアの協力は今後強化されていくであろう。このように、安全保障面においてロシアの利益は他国の利益と一致する。しかし反面、国際関係におけるロシアの影響力の弱体化をねらう傾向もみられる。

第2に、ロシアの国益について。ロシアの国益は、経済、内政、社会、国際関係、情報、軍事、国境、環境、その他の分野におけるバランスのとれた利益の総体である。国家の利益は、憲法の政体、主権と領土の一体性、政治的経済的安定、法の遵守と秩序の維持、平等互恵の

国際協力の発展と密接不可分である。国家利益の実現は、経済発展に基づいてのみ可能である。さらに国際関係におけるロシアの利益は、主権の維持、多極世界を構成する一国としての大国の地位の確保、またあらゆる国々との平等互恵に基づく関係の発展、国際統合の促進、特にCIS諸国との関係の発展に求められる。

第3に、ロシアにとっての脅威について。国内的要因として、経済的、社会的問題に詳細に言及する反面、「セパラチズム」への言及は少ない。一方国際的要因としては、国連、OSCEなど現存する安全保障協力の枠組みを無視する行動をとろうとする国々の試み、また国際関係におけるロシアの政治的、経済的、軍事的影響力を弱めようとする試み、さらには軍事同盟の拡大、特にNATOの東方への拡大を挙げている。要するに、多極世界の一極としてのロシアの地位を弱めようとする他の国の試み、ヨーロッパをはじめ世界各地域において、ロシアの国益の実現を妨害し、その地位の弱体化をはかろうとする試みが国際関係におけるロシアにとっての脅威なのである。

では第4に、ロシアの安全保障上の利益を守るために何が必要であろうか。「概念」はCIS諸国との協力の強化、統一経済圏の形成などCIS統合の促進、さらに核戦力の維持を挙げている。

以上のように、1997年12月、2000年1月と2度にわたって採択された「国家安全保障の概念」には、どのような共通点、また相違点がみられるのであろうか。あるいは、97年12月の「概念」と比較すると、2000年1月のそれはどのような特色があるのだろうか。

両者の共通点は、次ぎの3点にあらう。第1に、ロシアが多極世界を形成する一極であるという認識を強く示していることである。第2に、様々な分野の総体として国益を定義し、安全保障における脅威についてもロシア国内の要因を重視し、また国内的要因と対外的要因の双方から脅威の存在を認識している点である。さらに第3に、ロシアの国際社会への統合を促進すべきであると表明していることである。

反面、二つの「概念」には次ぎのような相違点が明らかである。第1に、国際関係についての認識である。97年の「概念」が、一極支配構造に基づく国際関係の創設を試みようとしている勢力があるとしながらも、多極世界の形成を国際関係における主たる傾向と位置づけているのに対し、2000年の「概念」は、多極世界の形成と一極支配の試みが並行してみられるという認識を示していることである。要するに2000年のそれには、多極世界が容易には形成されず、むしろ一極支配の試みが強まっていることに対する警戒感が色濃く表れているといえよう。

第2に、第1の点と関連するが、2000年の「概念」は97年のそれと比較すると、国際関係における脅威をより深刻に認識している。先ほども述べたように、国際関係におけるロシアにとっての脅威とは、多極世界の一極としてのロシアの地位を弱めようとする他の国の試みであり、またヨーロッパをはじめ世界各地において、ロシアの国益の実現を妨害し、その地位の弱体化をはかろうとする試みに他ならない。だからこそ2000年の「概念」においては、ロシアの安全保障上の利益を守るためにCIS諸国との関係の強化、さらには核戦力の保持が必要であることが明記されているのである。特にCIS諸国との関係強化の必要性が何度も繰り返されていることは、留意に値しよう。

97年12月の「概念」は、国際関係におけるロシアにとっての脅威は、国際統合、また国際関係再編のプロセスからロシアが取り残される結果、ロシアが国際社会において孤立し、一極支配の傾向が強まることであるという認識を示していた。そうであるならば、そうしたプロセスからロシアが除外されることなく、多極化の傾向が強まっていくならば、国際関係におけるロシアにとっての脅威は著しく小さいものとなろう。しかし99年のNATO側の動きをロシアは一極支配構造の強化として理解し、国際統合、また国際関係再編の動きからロシアが取り残される危険性があるという認識を強めたのである。

## 2) NATO拡大とロシアの安全保障

1997年12月、また2000年1月に採択された二つの「国家安全保障の概念」を検討した結果、両者の間には対外関係におけるロシアの脅威をどのように認識するかという点で大きな相違があることが明らかになった。97年12月の「概念」は、ポーランド、チェコ、ハンガリーのNATO加盟が決定されるなど（97年7月）、NATO拡大のプロセスがすでに進行していたにもかかわらず、「基本文書」の調印により（97年5月）ロシアとNATOの協力関係の枠組みが成立していた時期に採択されたものである。このように考えると、ロシアとNATOの関係がどのように展開するかは、ロシアの安全保障観にとって非常に大きな意味があるといえる。また2000年1月の「概念」においても、99年3月の中東欧三国のNATO加盟そのものよりも、むしろNATOによるコソヴォ空爆の方がロシアの安全保障観形成においてより重大な問題であったと思われるのである。

第1章で考察したように、コソヴォ空爆を契機にロシア国内では厳しいNATO批判が行われた。にもかかわらず、ロシアが取り得る政策の選択肢は現実にはきわめて限られたものであ

った。ルキンが指摘するように、NATOなしにヨーロッパの安全保障問題を何も解決することができない以上、ロシアとNATOの関係は現実的なものでなければならないのである(12)。ここでNATOとの関係を基軸にロシアの安全保障問題を論じたロシア軍参謀総長A.クワシニンの論文の内容を検討してみよう(13)。この論文は、ロシア外務省の国際問題誌『国際生活』1999年12月号に掲載されたものであり、国防政策指導者の見解を理解する上で有益であろう。

クワシニンの見解は以下の通りである。第1に、今日の政治的、軍事的状況を考えると、ヨーロッパにおいても、また世界全体においても、ロシア連邦に対する直接的な侵略の脅威はほとんどないが、反面安全保障における潜在的な対外的、また国内的脅威はむしろ強まっているといえる。第2に、ロシアの対外的脅威の一つとして挙げられるのは、安全保障問題を解決する際にロシアの利益を無視し、多極化世界の一極としてのロシアの力に対抗しようとする試みであり、また軍事同盟の強化、特にNATOの東方拡大とNATOがヨーロッパにおいて支配的な地位を構築することによって、ヨーロッパが分断されることである。しかし、同時に第3点として、ヨーロッパにおける軍事的脅威はそこで進行している統合のプロセスや統一経済圏形成の動きと切り離して考えることはできない。そうである以上、ロシアにとって潜在的な対外的脅威は存在するものの、脅威を克服するためには共同の努力が必要である。クワシニンは、ロシア連邦は冷戦期に戻ることに反対であると述べる。また1997年5月に調印されたロシア・NATO基本文書の重要性を指摘する。その理由は、「基本文書」がNATOの東方拡大にあたってロシア側の不安や懸念をある程度緩和させることができたこと、さらにNATOとロシアとの間に合同軍事評議会が創設されたことによって、両者の間に安全保障上の協力関係の枠組みが作られたことである。

以上のように、ルキンと同じように、クワシニンもまたロシアにはNATOとの協力を進める以外には選択肢がないと述べる。すなわちNATOの東方拡大も、またNATOによるコソヴォ空爆も、多極世界の一極を構成するロシアの利益を無視した行為であり、それ自体は潜在的脅威に他ならない。しかし、軍事力をもってそれに対抗することは不可能であり、それには反対である。ゆえにロシアにはNATOとの協力を進める以外の選択肢はない。またロシアとNATOの間に協力関係の枠組みを構築し、それを具体的に機能させることができるならば、NATOの東方拡大にともなうロシアの脅威感は著しく緩和されることになるだろう。

### 3 旧ソ連諸国とロシア

#### 1) ロシア・ベラルーシ統合の進展

第2章で明らかにしたように、2000年1月に採択された「国家安全保障の概念」は、ロシアの国家安全保障上の利益を擁護するための政策として、ロシアとCIS諸国との協力、さらにはCISにおける統一経済圏形成の必要性を繰り返し主張している(14)。また対外政策国防政策評議会も、ロシアとウクライナとの関係強化、またロシアとベラルーシの統合の推進を提起する(15)。同様の見解はロシアの他の論者にもみられるものである(16)。すでにポーランド、ハンガリー、チェコのNATO加盟問題が現実の日程に上った折に、下院国際問題委員会議長ルキンは、ロシアと旧ソ連諸国との関係の強化、特にロシアとベラルーシとの関係強化の必要性を主張していた(17)。このようにNATO拡大の動きを考える際には、ロシアと旧ソ連諸国との関係、特にロシアとウクライナ、またロシアとベラルーシの関係に注目することが必要である。さらにロシアが最も警戒することは、NATO拡大が旧ソ連諸国に波及することであるとすれば、ロシアと旧ソ連諸国との間にどのような枠組みが作られ、NATOと旧ソ連諸国との関係がいかなる展開をみせるかが、きわめて重要な問題であるといえよう。すでにロシアとウクライナは1997年5月に友好協力パートナーシップ条約を調印し、同条約はロシア側では98年12月に下院で、また99年2月に上院で批准された。そこで本章では、まずロシアとベラルーシの関係を中心にCIS統合の動きを検証したい。

1995年9月14日、ロシアでは「CIS諸国に対するロシア連邦の戦略的路線」と題する大統領令が発表される。その内容は、関税同盟締結など共通の経済政策、また共通の対外政策や安全保障政策（特にEU、NATOとの関係において）の構築を通じて、政治的軍事的統合をCIS諸国間に徐々に作り出していくことを将来の目標に据えるというものであった(18)。それに先立ちすでに95年1月には、ロシア、ベラルーシ、カザフスタン三国によって「関税同盟」が調印された。さらに96年3月にはロシア、ベラルーシ、カザフスタン、キルギスタンが「経済的人文的分野における統合の深化に関する条約」を締結し、4カ国が将来の目標として政治的統合を視野に入れながら、共通の経済政策実施とそのための協力関係強化をはかっていくことを明らかにしたのである。

ロシアとベラルーシの関係は、カザフスタンやキルギスタンと比較するとさらに踏み込んだ形で進展する。すでに1995年2月、ロシアとベラルーシは友好善隣協力条約に調印したが、さらに96年4月には共同体形成条約が、また97年4月には同盟条約が、5月にはこの同盟条約と

不可分の同盟憲章が調印された。その後98年12月には「ロシア・ベラルーシの一層の統一に関する宣言」が発表され、99年12月に同盟国家創設条約が締結されたことは記憶に新しいものである。以下その内容を検討してみよう。

1996年4月に調印された共同体形成条約は、第1条で双方が「政治的、経済的に深く統合された共同体の創設を決定した」と述べる。また共通の経済圏形成を目標として現行経済改革実施の終了時期、達成の程度を統一し、同時に改革推進のため法的制度的基盤を整えることを明らかにしている（第4条）。さらに97年末までに両国の金融信用制度を整備して、共通通貨制度実現の条件を整えることが謳われている（第7条）。加えて、共同体の最高機関として最高評議会を、最高評議会の執行機関として執行委員会を、共同体の立法機関として両国議会の同数の議員によって構成される議会間会議の創設を定めたのである（第9条、第11条、第10条）<sup>(19)</sup>。

以上のように、ロシアとベラルーシの間で調印された共同体形成条約は、経済協力の強化にとどまらず、政治的、経済的統合の実現を謳っている。特に1997年末を目途に経済政策の統一を実現すると述べるように、統合の目標期限を明示している点は、両国関係の深化の程度を押し測る上で重要である。しかし反面、統合のための機関創設について決定はしたものの、それぞれの機関の役割についてはまだ具体的に明らかになっておらず、1996年の段階では、統合の細目について依然として定まっていなかったことがうかがえよう。

1997年4月、ロシアとベラルーシは同盟条約に調印し、共同体を同盟に発展的に改組すること、さらに同盟の機能や性格を詳細に定めた同盟憲章を制定することについて明らかにした<sup>(20)</sup>。続いて97年5月、ロシア・ベラルーシ共同体最高評議会によって承認され、両国大統領が調印した同盟憲章の内容は以下のような特色がみられる。第1に、ロシア連邦の市民とベラルーシ共和国の市民は、それぞれ同時に「同盟の」市民であることが規定されている（第2条）。第2に、最高評議会、議会間会議、執行委員会という同盟各機関の役割とその細目について、具体的に明らかにされている。第3に、政治、経済、社会、安全保障の各分野にわたって同盟の果たすべき課題が示された。特に安全保障問題については、同盟を構成する各国家の主権と独立に対する脅威を防止するために、必要な場合には共同で対処すると述べる他、国防、国境政策についても協議を行い、共同歩調をとることが明らかにされている（第11条）。さらに第4に、同盟を構成する国家のいずれかが同盟憲章に矛盾する内容の法律を採択した場合、最高評議会、また執行委員会はその権限の範囲内で当該国家機関に対して注意を喚起し、その

法律の効力停止を求めることができる（第34条）という内容が示すように、同盟憲章には国家主権の制限を示唆する条項が含まれているのである<sup>(21)</sup>。

1999年12月8日、ロシア、ベラルーシ両国大統領は、同盟国家創設条約に調印し、両国の市民が同時に「同盟国家市民」であること（第14条）を明らかにした。すでに共同体形成条約、また同盟憲章の中で、将来の「同盟国家」の性格や理念が明らかにされ、経済政策や安全保障問題について両国が共通の方向に向かって歩むことが示されていた。さらに同盟国家機関として最高評議会、議会間会議、執行委員会などの役割も具体的に明示された。99年12月、同盟国家創設条約を締結したことによって、ロシアとベラルーシは統合の制度化を果たしたといえる。特に統一経済圏の形成をめぐることは、より詳細に細目が定められた。また最高評議会は最高国家評議会に、議会間会議は同盟国家議会に、執行委員会は閣僚会議に名前を変えて新たに誕生した他、同盟国家機関として同盟国家裁判所、会計検査院などの機関も創設されたのである<sup>(22)</sup>。

むしろ、制度面での条件が整ったことをもって、現実の政策面における国家統合が完了したと考えることはできない。むしろそれは、国家統合の完了ではなく、始まりを意味するものである。しかし、1996年の共同体形成条約、97年の同盟条約と同盟憲章、98年の「一層の統一に関する宣言」に続いて99年に同盟国家創設条約が調印されたことによって、ロシア・ベラルーシ関係は政治的経済的統合に向けた条約上の基盤整備を完了したといえよう。

## 2) バルト諸国の「NATO加盟」問題

以上のように、旧ソ連諸国の一部とロシアとの統合は進展してきた。これは、「国家安全保障の概念」などが主張する、ロシアの安全保障上の利益を擁護するために必要な政策が部分的ではあるが、実行されていることを意味するものである。次にNATO拡大問題との関連で考察しなければならないもう一つの重要な問題は、旧ソ連諸国とNATOとの関係がどのように展開するかである。すなわち、旧ソ連諸国の一部にNATOの東方拡大が波及した場合、ロシアがどのように対応するかということであろう。特にバルト諸国のNATO加盟問題は、視野に入れて考察する必要がある。

リトアニアは2002年にNATOに加盟することをめざし<sup>(23)</sup>、またエストニアは2001年秋の加盟実現をめざして準備中である<sup>(24)</sup>。しかしこれは、バルト諸国がNATO加盟によってロシアと敵対する意思を示していることを意味するものではない。バルト諸国の政治指導者がロシ

ア側に繰り返し述べていることによれば、脅威はロシアにではなく、ヨーロッパのみならず世界全体における不安定にある<sup>(25)</sup>。ゆえに、バルト諸国の安定がロシアにとっても利益になるならば、これら諸国のNATO加盟はロシアにとって脅威にはならないはずなのである。さらに、バルト諸国の指導者によれば、今日NATOは「全人類的価値」を追及するようにその性格が変化したのであり、その結果NATOとロシアの協力においても障害は小さくなり、この傾向は今後さらに強まっていくであろう。そうである以上、NATOの拡大は世界の安定を促進することになる<sup>(26)</sup>。

こうした観点をロシア側はどのように受けとめているのであろうか。ロシア側は、バルト諸国のNATO加盟については、断固として反対であるという立場を表明している。その第1の理由は、NATOの境界線がロシア国境線に接近することによって、ロシアの安全保障についての脅威が増大するからである。第2の理由は、NATOのさらなる拡大は、「ロシア・NATO基本文書」が定めた協力関係の原則を崩すことになるという点である。この文書の調印によって、ポーランド、ハンガリー、チェコのNATO加盟によって生じ得るロシアにとってのマイナス作用を極小化することが可能となった。しかし、NATOがさらに拡大するならば、アメリカの利益を追求するためのNATOによる一極支配の構造が一層強まることとなろう。第3の理由は、1999年3月末から2ヶ月半にわたって行われたNATOによるコソヴォ空爆を、バルト諸国は単に支持したのみならず、軍事的協力の用意があることすら表明したことである<sup>(27)</sup>。

ロシアの立場には、二つの特色がみられる。第1に、コソヴォの攻撃によってNATOによる一極支配の構造が強まったという認識である。このようなロシア側の認識には、NATOが「全人類的価値」を追及する機構に変容しつつある、というバルト諸国側の認識との隔たりが顕著に表れている。第2に、ロシアとNATOの協力の枠組みを作り、NATO拡大のマイナス作用を極小化することができた、という理由によって、1997年5月の「基本文書」の意義を高く評価していることである。

バルト諸国へのNATO拡大が現実にかかるならば、ロシアはそれに強く反発し、何らかの対抗措置を検討することもあり得るであろう。しかし同時に、バルト諸国のNATO加盟には断固として反対であると述べながらも、拡大の可能性を視野に入れてNATOとバルト諸国の関係、またロシアとバルト諸国の関係を考察した文書が発表されていることにも留意しなければならない。

この文書は、「ロシアとバルト諸国——②」という表題で、対外政策国防政策評議会が1997

年夏に発表したものの続編として99年10月に明らかにしたものであり(28)、バルト諸国の内政、経済状況、対外関係、特にロシアとの関係について、その現状と今後の問題点を明らかにしている。以下、バルト諸国のNATO加盟問題をめぐる同文書の論点をまとめておきたい。

第1に、バルト諸国が何らかの同盟に加入することは、その国々の主権にかかわる問題である。しかし、ロシアはバルト諸国のNATO加盟には反対せざるを得ない。特に新たに不安定な事態が生じている状況下で、近い将来加盟が実現することには反対である。第2に、仮にバルト諸国がNATOに加盟した場合には、ロシアはそれを直接の軍事的脅威として認識する(今日のロシアの安全保障観では、対外関係において潜在的な脅威は強まっているものの、直接的な軍事的脅威はほとんどない、と認識されている)。第3に、ロシアとバルト諸国の国境がヨーロッパを分断するものとなってはならない。

しかし第4点として、同文書は次ぎのように述べる。バルト諸国のNATO加盟はあり得ることであり、むしろ時間の問題であるといえよう。そこで、バルト諸国のNATO加盟が実現しても、それがロシアの利益を脅かすことを極小化できるように、ロシアとしてはNATO拡大のプロセスに影響力を行使する必要がある。第5に、ロシアとバルト諸国との関係は、政治的な協力関係ではなく、経済的利益に基づく現実的な協力関係でなければならない。そうした関係をこれから構築していく必要がある。最後に第6点として、一般的な政治状況、またバルト諸国とNATOとの関係にかかわらず、ロシアとバルト諸国の協力の可能性は存在する。

以上、対外政策国防政策評議会の見解は、次ぎのように要約できる。バルト諸国のNATO加盟はロシアに直接的脅威を及ぼすものであり、ロシアとしては反対であるが、しかしそれは今後十分あり得ることである。そこでロシアがなすべきことは、バルト諸国のNATO加盟がロシアの利益をできるだけ脅かさないように、NATO拡大のプロセスに影響力を行使すること、またロシアとバルト諸国の間に現実的な経済的協力関係を構築することである。

対外政策国防政策評議会の見解が、ロシアの政策遂行にあたって現実の選択肢となるかどうかについては、依然として予断を許さない。しかし評議会が政策形成者、研究者、ジャーナリストなど外交、安全保障問題をめぐる識者から構成されていることを考えると、評議会がバルト諸国のNATO加盟を視野に入れて議論していることに留意の必要があろう。

## 結び

本稿の結びとして、以下の点をまとめておきたい。

第1に、1999年3月末から約2ヶ月半に及んだNATOによるコソヴォ空爆をロシア側は深刻に受けとめ、これに対する批判がロシア国内では高まった。しかし、99年9月以降のロシア・NATO関係は修復の方向をたどったといえる。この点で、97年5月に調印されたNATOとロシアの「基本文書」の重要性を認識し、NATOとの協力以外にはロシアの選択肢はなく、NATOとの関係においてロシアは現実的であればならない、と主張する下院国際問題委員会議長ルキンや、参謀総長クワシニンの見解は重要である。

第2に、現実の政治レベルではロシアとNATOの関係は修復に向かったが、しかしロシア側の認識の根底ではNATOに対する不信感が強まったといえる。そうした不信感は、2000年1月に採択された「国家安全保障の概念」に反映されている。もちろん、2000年の「概念」もロシアの国益や安全保障を国内政治、国際政治における様々な要因の総体として理解し、また多極化世界の一極としてロシアは国際社会への統合をめざすと述べており、これは97年12月の「概念」との共通点として挙げられる。このようにロシアの安全保障観はソ連期、冷戦期とは大きく変容を遂げたといえよう。しかし、97年の「概念」が、国際関係において一極支配の構造が依然として残っているとしながらも、国際関係を規定している主要な傾向は多極化であると述べるのに対して、2000年の「概念」は、多極化傾向と一極支配の構造が並行して起こっているという認識を示しているのである。さらに2000年の「概念」は97年の「概念」に比べると、ロシアの対外関係における潜在的な脅威をより強く認識しているといえる。なおコソヴォ危機との関連でロシアの安全保障観を考える時、冷戦構造が崩壊したからこそ、むしろ危機の解決が困難であり、ロシアにとってもこの危機が深刻な脅威となり得るという観点が表れている点にも留意の必要があろう。すなわち連邦構成主体の「分離主義」を国内に抱える以上、NATOによるコソヴォ空爆は決して「他人事」ではない。そうした観点からもコソヴォ危機がロシアにとって脅威であると認識された事実を見逃すことはできないのである。

第3に、以上のような認識にもかかわらず、現実の政策における選択肢は限定されている。そこでCISの中でロシアと現実的な国益の点で結びついている国との関係を是非とも強化しなければならない。ロシア・ベラルーシ統合の進展は、そうした文脈と切り離して考えることはできないであろう。もちろんロシア・ベラルーシ統合に関係したすべての要因がNATO拡

大問題との関連で説明できるわけではない。特に1999年12月に同盟国家創設条約締結によって統合の枠組み作りが完了した2000年以降は、ロシア・ベラルーシ関係においてNATOファクターは小さくなると考えられる。しかし同時に、NATO拡大問題がロシアの対外政策形成において争点となると、政策の選択肢としてCIS統合、特にウクライナやベラルーシとロシアとの関係強化が政策形成者の間で主張されてきたという事実を軽視することもできないであろう。

第4に、バルト諸国のNATO加盟については、ロシアは断固として反対であり、容認できないという立場を繰り返している。しかし、対外政策国防政策評議会がバルト諸国のNATO加盟を視野に入れて議論していること、すなわちバルト諸国とロシアの協力関係をどのように構築するのか、またこれら諸国のNATO加盟によってもたらされるマイナスのインパクトを極小化するには何が必要か、という観点から明らかにした文書の内容には、留意の必要がある。

以上のように、NATOの東方拡大問題とロシアについて考える際には、NATOの性格が今後どのようなものになるのか、NATOとロシアの協力関係がいかなる形で構築されるのか、またロシアと旧ソ連諸国の関係がどのように展開するか、という三つの観点から議論の必要がある。またロシアと旧ソ連諸国の関係については、CIS統合の行方とロシア・バルト諸国関係という二つの側面を特に重視して考察する必要があるであろう。

## 注

- (1) 小澤治子「NATO拡大問題とCIS——ロシアの対外政策における位置づけ——」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第1号、1998年3月、75-91頁。なおロシアの対外政策全体におけるNATOの東方拡大問題の位置づけについては、小澤治子『ロシアの対外政策とアジア太平洋——脱イデオロギーの検証——』（有信堂、2000年12月、90-139頁）を参照されたい。
- (2) В.Соколов, `Кремль и НАТО Помирились`, <Независимая Газета>, 2000.2.17.
- (3) А.Николаев, `Агрессия НАТО в Югославии—Крупнейшее Преступление в Послевоенной Истории Мира`, <Красная Звезда>, 1999.11.16.
- (4) Д.Горностаев, `Год Нападков на Россию`, <Независимая Газета>, 1999.12.31.
- (5) А.Адамишин, `Наш Ответ Америке`, <Независимая Газета>, 1999.10.19.

- (6) А.Арбагов, `НАТО—Главная Проблема для Европейской Безопасности`,  
<Независимая Газета>, 1999.4.16.
- (7) СВОП, `О Войне НАТО против Югославии`, <Независимая Газета>, 1999.4.16.
- (8) В.Лукин, `Чечня, Коррупция, Косово, НАТО и Другие Проблемы на Предвыборной  
Фоне`, <Международная Жизнь>, 1999.11, стр.15-16.
- (9) Е.Гуськова, `КОСОВО:Новое Испытание для Российской Дипломатии`,  
<Независимая Газета>, 1999.3.12.
- (10) <Дипломатический Вестник>, 1998.2, стр.3-18.
- (11) <Дипломатический Вестник>, 2000.2, стр.3-13.
- (12) В.Лукин, <Международная Жизнь>, указ.соч. стр.16-17.
- (13) А.Квашнин, `Основные Вызовы в Сфере Безопасности`, <Международная Жизнь>,  
1999.12, стр.69-79.
- (14) <Дипломатический Вестник>, 2000.2, указ.соч. ..
- (15) СВОП, <Независимая Газета>, 1999.4.16, указ.соч. ..
- (16) В.Кравцов, `Альтернативы Интеграции Нет`, <Красная Звезда>, 2000.1.5; Л.Романова,  
`Москва Хочет Усилить Свое Влияние на Постсоветском Пространстве`, <НГ—  
Политэкономика>, 2000.2.1(Приложение к НГ); Л.Драчевский, `СНГ на Пороге Нового  
Столетия`, <Дипкуррьер НГ>, 2000.2.3(Приложение к НГ).
- (17) В.Лукин, `Мы Оказались в Очень Плохой Геополитической Ситуации`,  
<Независимая Газета>, 1995.3.14.
- (18) `Стратегический Курс России с Государствами—Участниками Содружества  
Независимых Государств`, <Российская Газета>, 1995.9.23.
- (19) <Дипломатический Вестник>, 1996.5, стр.39-42.
- (20) <Дипломатический Вестник>, 1997.4, стр.41-43.
- (21) <Дипломатический Вестник>, 1997.6, стр.30-39.
- (22) `Договор о Создании Союзного Государства`, <Российская Газета>, 2000.1.29.
- (23) `Литва Присоединится к НАТО в 2002 году`, <Независимая Газета>, 1999.7.9.
- (24) `В Ожидании Приглашения`, <Красная Звезда>, 1999.3.3.
- (25) <Красная Звезда>, 1999.3.3; <Независимая Газета>, 1999.7.9. указ.соч. ..

- (26) `Литва Смотрит на Запад, не Отворачиваясь от России`, <Российская Газета>, 2000.2.17.
- (27) А.Лященко, `Страны Балтии: Дружить с Россией Немодно`, <Красная Звезда>, 1999.7.1.
- (28) СВОП, `Россия и Прибалтика-2`, <НГ—Сценарии>, 1999.10.13(Приложение к НГ).

〔付記〕

本稿は、2000年5月21日、日本国際政治学会における報告の際に提出したペーパーに若干加筆修正を行ったものである。報告、またペーパーに対して貴重なコメントをお寄せいただいた方々に、この場を借りて深謝の意を表したい。