

欧州・EUの課題と展望

～ウクライナ戦争が西側に与えた試練～



関西学院大学 教授（元駐ドイツ大使）

神余 隆博

欧州の歴史的变化—概観

いま欧州が激しく揺れている。2月24日に始まったロシアのウクライナ侵攻は5か月が経過し、双方に軍民の死者5.5万人を出すなど、第二次世界大戦以降最大規模の戦争が起きている。この戦争は国連憲章をはじめとする国際法に明確に違反する侵略戦争である。その特徴として、第一にロシアとウクライナ

の歴史をめぐる戦争、第二にNATOとロシアの勢力圏をめぐる地政学戦争、第三に終わったはずの冷戦の熱戦化、第四にプーチン政権維持のためのサバイバル戦争という側面を持つ。その結果、欧州に起きていることは、第一に、旧ソ連のウクライナ、ベラルーシ、モルドバを緩衝地帯としてロシアとそれ以外の欧州が直接に対峙する「冷戦2.0」が始まったこと、第二に、伝統的な中立政策をとっていたフィンランドとスウェーデンが拡大抑止を求めてNATO加盟を申請し、認められたため、欧州の中立国はスイスとオーストリア、アイルランドのみとなったこと、第三にウクライナとモルドバのEU申請が認められ、EUは西バルカン諸国と共に更なる拡大の方向に向かっていることである。

この戦争の結果、EUは更なる変貌を遂げている。具体的には、EUは3月21日に「戦略的羅針盤」（「ストラテジック・コンパス」）と呼ばれる今後5～10年の安全保障戦略を初

〈目次〉

1. ウクライナ戦争は欧州をどのように変えたのか
2. ウクライナのEU加盟申請
3. 欧州エネルギー危機—「冬将軍」はロシアに味方するか
4. グローバル・プレーヤーとしてのEUの戦略
5. ウクライナ支援疲れと西側の分断の可能性
6. 欧州の危機の総括と今後の見通し

めて採択した。それとともに、2021年に導入された「欧州平和ファシリティ」(European Peace Facility) を使って初めて武器を調達してウクライナに供与するなど、EUの共通外交・安全保障分野での機能が強化され、安全保障組織への衣替えが進んできている。さらに、ドイツが従来の慎重な外交・防衛政策を変更して軍事費を1,000億ユーロ(約13兆円)計上するとともに、戦後初めて紛争地域に重火器を含む兵器を供与するなど、時代の大転換(Zeitenwende)が行われている。そして、EUは対ロ制裁の一環としてエネルギーのロシアへの依存を大幅に下げるなどの政策変更を行ったが、それにより自らが返り血を浴びるなどして、一部にウクライナ疲れも生じている。

■ 1. ウクライナ戦争は欧州をどのように変えたのか

EUの生みの親の一人であるジャン・モネはかつて「欧州は危機において作り出される」(Europe will be forged in crises)と述べた。ボレル外交・安全保障上級代表も本年5月9日の欧州デーにおいて、「ウクライナ戦争は平和のプロジェクトとしてのEUの継続的な価値を強く想起させる」と述べている。ユーロ危機、難民危機、ポピュリズムによる民主主義の危機、BREXITによるEU弱体化の危機、新型コロナ・ウィルスのパンデミックによるEU社会崩壊の危機、そして今回の欧州

の平和秩序への挑戦というようにEUと欧州はわずか10数年の間に、連続する危機の時代を迎えている。ウクライナ戦争はEUとNATOに代表される「西側」を蘇らせることができるのであろうか。

(1) EUの「戦略コンパス」の策定

ウクライナ戦争による欧州の変化の第一は、本年3月21日、EUの安全保障戦略である「戦略的羅針盤」(安全保障と防衛のためのストラテジック・コンパス)を採択したことである。このEUとして初めての安全保障戦略は、2030年までのEUの安全保障・防衛戦略の行動指針となるものであり、NATO戦略を補完するものである。ちなみに、EUはリスボン条約第42条7項により、EU加盟国が攻撃の犠牲となった場合には他のEU加盟国は支援を行うという集団防衛義務を導入している。EUが現在直面する脅威と挑戦ならびに安全保障環境を評価し、EUが団結して行動できるように、行動(Act)、投資(Invest)、連携(Partner)、安全(Secure)の4つの柱から成っている。具体的には以下とおりである。「行動」では、5,000人を上限とする兵力から成るEU緊急展開部隊の設置、30日以内に派遣可能な200名からなるCSDP(共通安全保障・防衛政策)ミッション、陸上・海上での演習、EUの軍・民CSDPミッションの強化、後述の「欧州平和ファシリティ」(European Peace Facility)の最大活用。「投資」では、EU加盟国の防衛費の実質増加、

防衛技術・産業基盤の強化、加盟国の戦略能力・次世代能力面における投資、防衛技術イノベーションの推進と防衛技術・産業面での外国依存の削減。「連携」ではNATO、国連、地域機関（OSCE、AU、ASEAN等）ならびに米、加、ノルウェー、英国、日本等のパートナー国との連携など。「安全」としては、インテリジェンス能力の強化、ハイブリッド脅威に対応するためのツールボックスと即応チームの開発、サイバー外交ツールボックスとサイバー防衛政策の開発、情報操作・妨害ツールボックスの開発、安全保障・防衛のためのEU宇宙戦略の開発など。

(2) 「欧州平和ファシリティ」(EPF)の設立と活用

EPFは、EUの通常予算枠外の加盟国による特別拠出による基金であり、平和を維持し、紛争を予防し、国際安全保障を強化するために、グローバルアクターとしてのEUの能力を強化するために共通外交・安全保障政策(CFSP)の一環として2021年3月に設置されたものである。2021年から27年の7年間で総額50億ユーロ(約6,850億円)規模の資金であり、兵器供与、緊急展開能力支援、人権保護等の目的に使用できる。国連や地域機関が実施する平和支援活動に資金を供与するとともに、リスク評価、国際法順守モニタリング等に使用されるほか、ウクライナ、ジョージア、モルドバ、西バルカン諸国の軍への医療設備供与ならびにアフリカにおけるAU等

の地域機関が行う平和ミッションや各種活動への支援としても活用されている。ウクライナ戦争におけるゼレンスキー・ウクライナ大統領からの強い要請を踏まえ、また、ドイツが歴史的にその外交・安全保障政策を転換したのと歩調を合わせ、本年2月28日にEU理事会がこのEPFを活用して初めて第三国(ウクライナ)に弾薬から戦闘機(MIG-2、Su-24等)に至るまで4億5,000万ユーロの兵器ならびに5,000万ユーロの燃料・防護装備の合計5億ユーロの供与を決定した。これはEPFの資金総額の1割に該当する。

(3) ドイツの大方針転換

ウクライナ戦争において同国への軍事支援についてドイツを逡巡させていた要素はいくつかある。第一に、歴史的な経緯から軍隊や武器のNATO域外の紛争地域への派遣・提供についての慎重な姿勢、第二に、国内および周辺諸国の反発への警戒、第三に、これまでのロシアへの宥和的な政策、第四に、ロシアからの天然ガス供給の停止による自国経済への深刻な打撃、第五に、天然ガスと再生可能エネルギーによって温暖化防止を実現するという大方針の継続困難性、第六に、軍事費の大幅な増額につながることなどである。しかも現政権は社会民主党および環境政党である緑の党ならびに企業の利益を優先する自由民主党(FDP)の三党連立であり、本来平和思考かつロシア宥和的な傾向を持つ政党によって構成されているため、ウクライナ戦争

勃発直後においてはウクライナへの軍事的な支援について弱腰であり、かつ中途半端なものにとどまっていた。そのため、ウクライナはもちろんNATO加盟諸国からも疑問が呈されていた。しかしながら、ウクライナにおける戦闘の悲惨さ、難民流出などが連日のように報じられ、ゼレンスキー大統領の巧みなパブリック・ディプロマシー（対市民外交）によってドイツの世論は急速にこれまでと反対の方向に傾いていった。また、シュタインマイヤー大統領自身の対ロ政策に関する謝罪、シュレーダー元首相のロシアとの癒着、メルケル前首相の沈黙などがその方向を後押しした。

その結果、ウクライナ侵略3日後の2月27日、ショルツ首相は連邦議会において政府声明を発表し、これまでの70年以上にわたるドイツの慎重な軍事・外交政策を一変させるような大方針転換を発表した。戦後から冷戦を経て今日に至るまで、これほど短期間で外交・軍事政策を大きく転換させた政策演説はほかにない。この演説は直前まで少数の側近のみ知らされていたので、2022年2月28日のBBCニュースによれば、「当日集まった議員はざわめき一部拍手したものの、ブーイングの声も出るなど、呆然とした表情の議員もいた。しかし反戦を訴えるロシアの人たちの勇気をたたえ、議員たちが長い間スタンディングオベーションをつづけた、そしてわずかでも残っていたロシアへの共感はずいぶん戦争と呼ぶようになったもののせいでうち砕

かれてしまった」と伝えている。ショルツ演説は自由の代償のために払わなければならないドイツの義務について訴えているが、この世紀の大政策転換演説はドイツの安全保障戦略を一変させた歴史的なドキュメントとして記憶にとどめられるであろう。このドイツの新政策の肝となる部分は以下のとおりである（以下は駐日ドイツ大使館ホームページの日本語訳をベースにしている）。

プーチンの戦争が欧州の他の国々に飛び火することを阻む必要がある。いかなる前提もつけずNATOの防衛義務を守る必要がある。そのためにドイツ連邦軍は東側の同盟諸国の支援を強化しており、今後も強化を続ける。例えばリトアニアにおいてドイツはNATO部隊のリード国を務めて、部隊の増強も行った。ルーマニアでは防空任務への参加を延長・拡大した。また、スロバキアにおいては新たなNATOユニットの立ち上げにも加わる。その他海軍は北海、バルト海、地中海の安全保障への貢献を進める。対空兵器を用いて東欧同盟諸国の防空に貢献する。そのためには連邦軍に新しく強力な能力が必要である。

また、我々の自由と民主主義を守るため、国の安全への投資を大幅に拡大しなければならない。目指すのは高いパフォーマンスと最新かつ先端の能力を保有する連邦軍である。ただ、このためには多くの財源が必要であり、連邦予算に「特別財産『連邦軍』」を計上する。そして2022年の連邦予算においてこの特別財産は今回のみの措置として1,000億ユーロ（約

13兆円) 計上する。また、今後、毎年GDPの2%以上の国防のための支出を行っていく。2024年までに防衛支出をGDPの2%まで引き上げるとすでに約束をしている。

更に単一のエネルギー供給源への輸入依存を克服するために方向転換を行う必要がある。

2045年までのカーボンニュートラル達成を目指しており、この目標を見据えつつ、天然ガスはいわゆる長期オプション経由で備蓄量を20億m³確保することを決めた。また天然ガスの追加購入を行うとともに、国内2箇所に液化天然ガス(LNG)ターミナルを速やかに建設する。影響は欧州全体にも及ぶのでEUの自律性を持続可能な形で長期的に強化しなければならない。

■ 2. ウクライナのEU加盟申請

ウクライナのボロディミル・ゼレンスキー大統領は2022年2月28日、EU加盟に向けた申請書に署名し、EUに対してウクライナ加盟に向けた正式な手続きの即時開始を求めた。ロシアによるウクライナ侵攻が始まってから5日目のことであった。3月3日には、ジョージアとモルドバも加盟を申請した。EU内には異なる意見もあり、フランスのマクロン大統領などは3月11日、欧州理事会の非公式会合後の記者会見で、EU加盟プロセスが停滞している西バルカン諸国を念頭に「ウクライナだけを例外的に取り扱うことは

できない」と述べていた。しかし、6月16日に独、仏、伊三国の首脳が共同でウクライナの首都キーウを訪問し、同国のEU加盟申請に好意的な姿勢を示したこともあり、EUは6月23日の首脳会議でウクライナとモルドバに加盟候補国の地位を付与することを承認した。今後EU加盟に向けて具体的なプロセスが開始される。すでに加盟申請手続きをしていた西バルカン諸国(モンテネグロ、セルビア、北マケドニア、アルバニア)は加盟候補国の地位を得るまで2年から14年も要したが、ウクライナとモルドバは、特別の考慮がなされた結果、異例の速さで認められた。

欧州連合条約(TEU)は、EUの基本条約の1つであるが、その第49条では、EU加盟申請の条件として、(1) 欧州の国家であること、(2) TEU第2条で掲げたEU設立の基礎となる価値を尊重し、さらにこうした価値の推進にコミットする国家であることを挙げている。一般に「コペンハーゲン基準」と呼ばれる基準により、加盟条件として、(1) 政治的基準、(2) 経済的基準、(3) 法的基準が示されている。このうち(1)は、民主主義、法の支配、人権、少数者の尊重と保護を保障する安定した諸制度を意味する。また(2)は市場経済が機能し、EU域内の単一市場や競争圧力に対応できる能力、(3)は政治、経済、通貨統合の目的の順守を含む加盟国としての義務を履行する能力とEU法の総体系(アキ・コミュノテール)を効果的に実施する能力を持つこととされる。加盟手続きは大

きく分けて、「加盟候補国の認定」「加盟交渉」「交渉完了と加盟条約の締結」の3段階から成る。加盟手続きは、EU理事会での加盟国の全会一致が原則。ウクライナはコペンハーゲン基準を満たしていないため、実際の加盟交渉は10～20年の相当長い年月を要することになると予想される。

■ 3. 欧州エネルギー危機—「冬将軍」はロシアに味方するか

(1) 対ロシア石油輸入禁止措置

欧州理事会は、2022年5月30日、EUの第6弾の対ロシア制裁において、パイプラインで供給される原油に関する一時的な例外措置を設けた上で、ロシアからEU加盟国に供給される原油および石油製品を対象とすることに合意した。加盟国は、海路で輸入するロシア産石油の禁輸のほか、ズベルバンクを含むロシア3行を国際銀行間通信協会（SWIFT）から排除することを決めた。しかし、ロシア産石油への依存度が高いハンガリーが反発したことに配慮し、パイプライン経由の輸入は一時的に対象外とした。これにより、EUが輸入するロシア産石油の3分の2以上が禁輸対象となる。ポーランドやドイツは、パイプラインで輸入するロシア産原油も停止する方針を示しており、年末までにはロシア産石油の90%が禁輸される見通しとなっている（2022年5月31日 読売新聞オンライン等より）。

(2) 欧州にとって深刻な天然ガスの輸入制限措置

天然ガスについては、EUは全体で90%程度を輸入に頼っているが、そのうちロシア産の天然ガスへの依存度は2021年には45%を上回っており、また、石炭や石油のような貯蔵施設が少なく、代替輸入先を見つけることも容易でない。そのため、対ロシア制裁は当初から腰が引けていた。要するにロシアからの逆制裁が最も欧州に効きやすいのがエネルギー関連分野である。ロシアからのパイプラインによる陸上輸送に輸入天然ガスの55%を依存しているドイツは、2月22日にノルトストリーム2と呼ばれるウクライナやポーランドを迂回する新設のガスパイプラインの承認手続きを対ロ制裁の一環として停止している。これに加えて、古くからあるノルトストリーム1と呼ばれるパイプラインは、7月11日以降ロシアが10日間の定期点検を行っており、供給が停止されていた。7月21日の定期点検終了後も政治的な理由で供給開始が行われない場合には、ドイツは深刻なガス不足と電力等のエネルギー価格の高騰に見舞われると懸念されたが、供給は再開された。但し、供給量は60%削減された状況に留まっている。LNGの貯蔵施設を持たないドイツは現在スポット取引で輸入する天然ガスの簡易貯蔵施設2基の建設を急いでいるが、ロシアからの供給が滞る場合は、配給制度の導入によりエネルギー集約型産業の救済措置を行うことが検討されている。また、ノルトストリーム1を

通じて供給されるガスはチェコ等にも提供されており、一部東欧諸国も影響を受ける。このガス問題は欧州経済全般に1970年代初頭の石油危機に似た深刻な経済停滞と社会不安をもたらす可能性がある。冬に至れば迫りくる寒さとエネルギー価格の高騰のため欧州の対ロ制裁が限界に達し、綻びが生じる可能性もある。ナポレオン戦争ならびに第二次世界大戦の二度にわたる欧州大戦からロシアを救ったのは、ロシアの寒さという「冬将軍」であったが、今回の対ロシア制裁からロシアを救うのもガス供給危機がもたらす「冬将軍」かもしれない。

■ 4. グローバル・プレーヤーとしてのEUの戦略

ロシアは長期にわたるEUの直接の脅威であるが、グローバル・プレーヤーたるEUにとってはウクライナ戦争に対応することのみがEUの共通外交・安全保障戦略ではない。中国はパートナーであり、競争相手であり、体制上のライバルであり、対応いかんによってはロシアのような危険性をはらむ存在でもある。また、アフリカについては、EUアフリカ首脳会議においてグローバル・ゲートウェイ構想を通じてアフリカに1,500億ユーロの支援を約束している。さらに、インド太平洋地域の安定と繁栄はEUにとっても重要であり、2020年以降、EUおよびEU加盟国（ドイツ、フランス、オランダ等）はインド太平

洋戦略を採用している。EUとインド太平洋地域の未来は、経済の相互依存や共通の地球規模の課題を前提として密接に結びついている。また、EUの対外貿易の約40%は南シナ海を通過していることから、同地域の安定は共通の懸念であり、協力分野となっている。インド太平洋地域における地政学的な競争は激化しており、技術・政治・安全保障分野だけでなく、貿易やサプライチェーンに強い緊張関係が生じている。EUが同地域への関与を強化する目的は、強固で持続するパートナーシップを構築するとともに、全ての国にとって自由で開かれたインド太平洋地域を維持することである。EUのインド太平洋戦略の目指すものは、持続可能で包摂的な繁栄、連結性、安全保障と防衛、海洋ガバナンス、人間の安全保障、デジタルガバナンスとパートナーシップなどである。

■ 5. ウクライナ支援疲れと西側の分断の可能性

今回のウクライナ戦争の教訓として指摘されることは、ウクライナに関しては軍事的な抑止の不在および大国の国際約束の不遵守、安全保障ジレンマの存在が顕著であったが、ロシアの心理的抑止戦略と冷戦以来のMAD（相互確証破壊）理論の存在により米ロ間では戦略的な安定が保たれていること、米国・NATOはウクライナに兵力を送らず、第三次世界大戦となることを避ける旨明らかにし

ていること等で大国間の戦争は現在まで抑止されていることである。その結果として、ウクライナ戦争における化学・生物兵器等の大量破壊兵器や戦術核兵器の使用可能性は今後も全くないとは言わないが、おそらく限りなく低いのではないかということである。これを裏返せばウクライナ戦争の勝敗を決めるのは、通常兵器の優劣であり、今後西側によるウクライナへの先進的な兵器と弾薬の供給がどこまで継続できるかということである。

しかし、戦争が長期化することによって西側にウクライナ支援疲れが生じ、NATOとEU内に分断が生じてくる可能性があることをロシアは見抜いていると思われる。実際にエネルギー供給問題に見られるように、ハンガリーをはじめとするロシアに依存する西側の国はすでにEU内でも対立姿勢を示している。スウェーデンとフィンランドのNATO加盟をめぐることは、一応収拾したが、トルコがクルド人の扱いをめぐる両国の加盟承認に異議申し立てを行い、一時的に結束を乱した。今後さらに時間がたてば、西側からウクライナへの武器供与の限界により同国に対してロシアに対する妥協を求める動きが出てくる可能性もある。今は、ロシアと西側の我慢比べであるが、この先、停戦か徹底抗戦かをめぐり、西側の結束が緩んでくることも懸念される。鍵は米国と英国ならびにポーランドやバルト諸国を中心とするNATO内の強硬派と「古い欧州」といわれる独、仏、伊のロシアへの宥和派のせめぎあいにより西側の結

束力をどこまで維持していけるかである。そしてロシアの揺さぶりにどこまで耐えられるかである。夏はともかく、冬将軍の到来によりエネルギー問題が深刻になる晩秋から冬にかけて、国民の不安と不満を「古い欧州」諸国がコントロールして行くことができるかにかかっているのではないかと思われる。

■ 6. 欧州の危機の総括と今後の見通し

EUは、冒頭に述べたとおり、2009年以降、南欧各国の財政支出に伴う債務・金融危機、すなわちユーロの不安定化を経験している。また、難民・移民の増大による社会の不安定化、ポピュリズムの台頭のリスクを経験し、さらに英国の国益優先に基づくBREXITそして100年に1度と言われる新型コロナ・ウィルスによるパンデミックの危機に見舞われている。傷ついた経済と社会そして政治をどう立て直すか、まさに戦争に匹敵するクライシスを経験している。そして今回は、冷戦の再来とロシアによる本物の戦争の開始である。

フォン・デア・ライエン委員長を始めとするEUの指導体制は、重点項目として掲げるグリーン・ニューディールおよびデジタル化を成し遂げ、EUがアメリカ、中国と並ぶ3つの極の1つとして発展していくようEUの結束を重視している。そしてすでにみたように、今回の危機においてはNATOを補完する存在としてのEUの安全保障面での体制確

立と対口抑止機能の強化を通じてEUの覚醒が生じ、中立を標榜していたEU加盟国フィンランドとスウェーデンのNATO加盟が承認されるなど、EUとNATOの政治・安全保障面で一体化が進展した。EUの「ストラテジック・コンパス」の策定はまさにこのようなEUの安全保障コミュニティ化を象徴的に示すものである。デンマークも本年6月2日の国民投票により、EUの共通安保・防衛政策に参加しないとの従来の方針を転換している。EU加盟国でNATOに加盟していない中立国はオーストリアとアイルランドのみとなるが、そのオーストリアも国内には憲法に基づく伝統的な中立政策を放棄すべきとの意見もある。冷戦終焉後のロシアとの安定的な共存体制というパンドラの箱は開かれ、そこに唯一残された「希望」という言葉さえなくなろうとしている。

また、EUの周辺にはEU加盟候補国となったウクライナ、モルドバ、旧ユーゴの西バルカン諸国のほかに、今回加盟候補国として認められなかったジョージアやロシアの属国化しているベラルーシという旧ソ連の国がある。EU加盟が長年認められないトルコについては、エルドアン大統領はますますイスラム化と権威主義化を進めており、ロシアとアメリカを両天秤にかけて大国外交を行おうとしている。EUの東側の周辺地域には顕在的な地政学的リスクが存在している。さらに、EUの中にもロシアへの宥和を志向するドイツ、フランス、イタリアなどの「古い欧州」と、

徹底的に反口路線を歩むポーランドやチェコ、バルト三国などの「新しい欧州」との間の潜在的な対立構造そして国益優先の観点からロシアに接近するハンガリーなど西側の結束は決して一枚岩ではない。EUを中心とする西側諸国は、「ウクライナ疲れ」とエネルギー・食料などのロシアによる逆制裁により、ロシアとの根競べに負けてウクライナにロシアとの早期停戦を促す可能性が排除されない。その結果結ばれる停戦合意が第一次世界大戦を終了させたベルサイユ条約やヒットラーにチェコのズデーテン地方の併合を認めたミュンヘン協定のような将来の戦争の火種を残す「悪い合意」となるのか、それとも欧州の協調をもたらしたナポレオン戦争後のウィーン体制のような「良い合意」になるかは今後の関係国の外交手腕にかかっている。



(7月28日脱稿)

今回の拙論とも関係するが、ウクライナ戦争が日本の安全保障に与える影響について、外交・軍事の観点から分析した以下の内容の本（共著）を9月初に東信堂から刊行する予定である。関心のある方はぜひお読みいただきたい。

『ウクライナ戦争の教訓と日本の安全保障』（仮題）
東信堂
元ドイツ大使・国連大使 神余隆博
元陸将・東北方面総監 松村五郎

〈主要内容〉

- ・なぜウクライナ戦争は止められなかったか
- ・2014年クリミア併合とハイブリッド戦争
- ・2022年ウクライナ侵略で起きたこと
- ・ウクライナ戦争と東アジアの地政学
- ・東アジアの軍事環境へのインプリケーション
- ・ウクライナ戦争から日本外交は何を学ぶべきか
- ・日本の防衛はどうすればよいのか