

【特別寄稿】

欧州安全保障情勢の軌跡と展望

一 安全保障上の課題に対する NATO の対応を中心に 一

石渡 宏臣

はじめに

冷戦が終わり約 30 年経過したが、現在の国際安全保障情勢を見渡せば、不確実で予見不可能な状況にある。とりわけ欧州方面では、2008 年には「ロシア・ジョージア戦争」、2014 年にはロシアによるクリミア併合などのように、力による「現状変更」の試みが実際に生起している。また、英国の EU 離脱 (BREXIT) に向けた動きのほかに、マクロン大統領による NATO とは別に欧州独自の軍の創設の必要性を訴えた「欧州軍創設」発言やトランプ大統領の NATO 軽視により機能不全に陥っていることを例えた「NATO は脳死」といった発言などは、欧州のソリダリティー (団結) のあり方に関して一石を投じている。

このような現在の混沌とした時代の状況は「VUCA」と呼ばれている。これは Volatility (変動性)、Uncertainty (不確実性)、Complexity (複雑性)、Ambiguity (曖昧さ) の頭文字を並べたものである。現在の国際情勢は、まさに「VUCA」で特徴づけられる時代であり、安全保障上でいえば、軍事力を背景とした「現状変更」や軍事・非軍事を意図的に曖昧にした新たな「ハイブリッド脅威」の時代になったといえる。

我が国は 2018 年末に防衛計画の大綱を閣議決定し、今後の我が国の取り組みとして宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域での活動のみならず、平時からグレーゾーンでの対応についても明記された。それらの新たな活動領域では、もはや国境という概念が意味をなさず、それらを実行するためには、我が国一国のみでも日米共同だけでも成し得ることはできない。

このような中で我が国は、将来において多国間安全保障協力枠組みの中での活動を求められることは必至である。よって、我々は NATO や EU のような多国間安全保障協力の枠組みでそれらへの対処を実施している欧州の安全保障に学ぶ意義はあるものとする。

本論文では、欧州での安全保障が今後どのような方向に向かうのかについて論ずる。まず次節では、現代の欧州安全保障において中核的な役割を担っている NATO の概要について述べる。次に第 2 節において、9.11 以降の欧州における安全保障上の脅威と NATO の対応について、第 3 節では NATO 主要国の動向について論じ、最後に欧州安全保障の今後について述べる。

なお、本論文で述べた見解は筆者個人のものであり、組織を代表したものではない。

## 1 欧州安全保障機構の概要

### (1) 概要

欧州安全保障機構は、北大西洋条約機構 (NATO) や欧州連合 (EU) のような設立目的や歴史的経緯の異なる多国間の安全保障枠組みが重層的に存在している。そこには相互協力といったメリットがある一方で、それらの役割や機能重複による無駄といった問題も介在している。その中で代表的な役割を果たしているものが NATO である。

NATO は、1949 年 4 月にワシントン条約により原加盟国 12 カ国で発足した「同盟」であり、冷戦構造の崩壊以降、旧東側諸国の加盟を経て現在 29 カ国が加盟しており、現在北マケドニアが 30 カ国目の加盟国となるための手続きを進めている<sup>1</sup>。

2019 年 4 月 4 日に NATO は、その設立根拠であるワシントン条約 (北大西洋条約) 締結から 70 周年を迎え、現在もなお大西洋と欧州安全保障の根幹をなす米欧同盟として揺らがない。NATO は発足当初、旧ソ連を中心とした東側諸国に対して、米国を含む欧州諸国が防衛するために発足したものであり、その本質は米欧間の多国間軍事同盟である。冷戦期に NATO は、ワルシャワ条約機構と対峙したが、冷戦構造が崩壊し仮想敵国が消滅してからは、その存在意義をめぐって漂流していた。その中で、2001 年の 9.11 テロ発生は、NATO 加盟国の中心である米国が攻撃されたという最大の危機であり、大きな転換期となった。その後 NATO は、欧州以外での初めての任務として軍をアフガニスタンに派遣し、危機管理任務の一環として「国際治安維持部隊 (ISAF)」を指揮した。その後 NATO は、2010 年

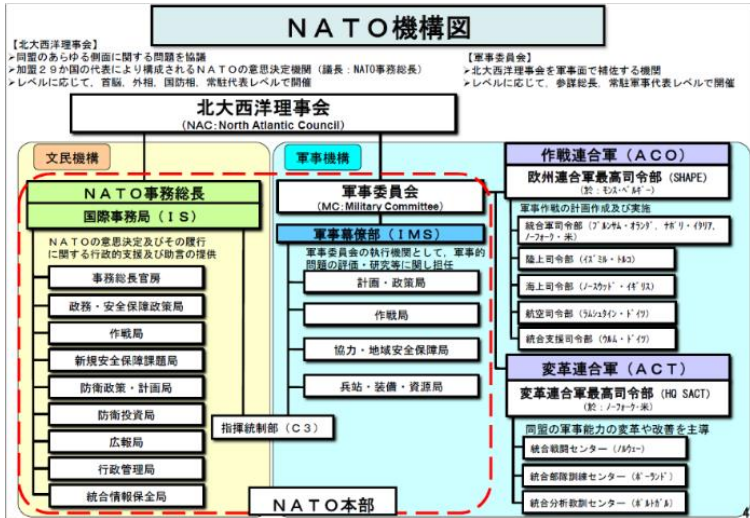
---

<sup>1</sup> ギリシャとの間での国名問題に関して、マケドニア共和国が「北マケドニア」と国名を変更して解決したことを契機に、NATO への加盟が承認された。

のリスボン首脳会合において「新戦略概念」を発表し、「3つの主任務(集団防衛、危機管理、協調的安全保障)」を軸に活動することとなった<sup>2</sup>。

(2) 特徴

表 1 NATO 機構図



(出所) 外務省 HP より。

ベルギーの首都ブリュッセルに本部を有する NATO は、表 1 にあるとおり北大西洋理事会 (North Atlantic Council : NAC) を最高意思決定機関として、事務総長を補佐する文民主体の国際事務局 (International Staff : IS)、事務総長を軍事的に補佐する軍事委員会 (Military Committee : MC) 及び軍事幕僚部 (International Military Staff : IMS) で構成される。作戦計画の策定やその実働を担う部署としてベルギーのモンス (Mons) に所在する作戦連合軍司令部 (Allied Command Operations : ACO) と NATO の教育訓練・演習やドクトリンを担う部署としてアメリカのノーフォーク (Norfolk) に所在する変革連合軍司令部 (Allied Command

<sup>2</sup> NATO の戦略概念は、1949 年の戦略概念以降、6 度の改訂を経て 2010 年の「NATO 新戦略概念」発表に至る。2010 年に発表された「NATO 新戦略概念」の全文は、以下のリンクを参照。  
[https://www.nato.int/NATO\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](https://www.nato.int/NATO_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf).

Transformation : ACT) があり、これらは「2 つの戦略司令部 (Bilateral Strategic Command : Bi-SC)」と呼ばれている。さらに ACO の隷下には、3 つの常設統合司令部、陸海空の機能別部隊司令部及び統合支援司令部がある<sup>3</sup>。

NATO における意思決定は、加盟国のコンセンサスが原則となっている。よって、冷戦期以降は加盟国が増えることで NATO の存在感が増す一方で、加盟国数が増えることでの加盟国相互の利害対立が発生し、意思決定の進行の阻害要因になることもある<sup>4</sup>。つまり、任意の加盟国相互での利害対立が、外交的な報復として NATO の意思決定を阻害することもある。

また NATO は多国間で作戦行動をすることを前提とした同盟であるため、作戦で使用する装備品の基準のみならず、教育訓練における評価基準まで相互運用性を担保する「NATO 標準 (NATO Standardization Agreement : STANAGs)」と呼ばれる基準が定められている。NATO が創立から 70 年も継続し「史上最も成功した同盟」と言われている理由は、ここにあり、STANAGs のような地道な積み重ねが NATO における作戦行動の屋台骨を支えているといえる。

### (3) NATO と EU との関係

欧州の安全保障には NATO のみならず EU も重要な役割を果たしている。NATO と EU は表 2 にあるとおり、その歴史的経緯や特徴からも似て非なるものである。NATO はまさに実任務を積み重ねた軍事機構として、多国間で現場が動く軍事活動やそれを可能とするための演習計画・実施という実績を多数有している。他方、EU は、自由、民主主義、人権及び法の支配などの規範やシェンゲン協定のような国境管理の簡略化など法律や制度面での整備に関しては NATO と比べて優れており、軍事ミッションのみ

<sup>3</sup> 常設統合司令部は、現在オランダのブルンサム (JFCBS)、イタリアのナポリ (JFCNP)、アメリカのノーフォーク (JFCNF) の 3 カ所に所在し、戦力別ではトルコのイズミールに NATO 陸上部隊司令部 (LANDCOM)、イギリスのノースウッドに NATO 海上部隊司令部 (MARCOM)、ドイツのラムシュタインに NATO 航空部隊司令部 (AIRCOM) が所在する。

<sup>4</sup> 一例としてトルコの EU 加盟について、オーストリアはその妨害活動を展開したことに対し、トルコは外交的な報復としてオーストリアを含む NATO のパートナーシップの活動に関して拒否権を行使して、オーストリアや我が国を含む 41 カ国のパートナーシップ活動を妨害した。“NATO hit by Turkish veto on Austria partnership,” *BBC News*, May 23 2017, <https://www.bbc.com/news/world-europe-40013507>.

表 2 : NATO と EU の概要



	NATO	EU
創立	1949年	1993年
根拠	北大西洋条約 (ワシントン条約)	欧州連合条約 (マーストリヒト条約)
目的	集団防衛	経済通貨同盟 政治経済共同体
加盟国	29カ国	27カ国
主要任務	RSM(確固たる支援任務)、 KFOR(コソボ派遣)、OSG (シーガーディアン作戦)、 NTM-I(イラク教育訓練任 務)、Air Policing(航空警 戒任務)など	EUNAVFOR(海軍任務)、 EUAM(活動助言任務)、 EUPOL COPPS(警察部隊任 務)、EUTM(EU訓練任務)な ど
特長	軍事、教育訓練、標準化	制度、人権、規範

(出所) 筆者作成。

ならず、警察などに対する教育訓練といった文民ミッションが多いことも特徴である。

またそれぞれの加盟国は、現在 29 カ国、27 カ国 (2020 年 2 月 1 日現在) となっており、NATO と EU の双方に加盟している国は 21 カ国である。これら双方への加盟は、時として両機構の調整不足による任務の重複といった議論が生起することがある。他方、NATO と EU はそれぞれの特性から得意分野が存在し、それぞれが相互補完することにより、効率的かつ効果的な活動ができるというメリットも存在する。

EU は、作戦を実施する際には各国のアセットを使って実施するが、政治意志を具体化する中間作戦司令部を有していない。そのため 2000 年頃から NATO や EU が危機管理作戦への関与を始めたことが契機<sup>5</sup>となり、EU が NATO との協力をする必要性が生まれ、「ベルリンプラス」という NATO との協力枠組みの合意に至った<sup>6</sup>。

<sup>5</sup> 鶴岡路人「NATO・EU 協力の新たな課題」『法学研究』第 84 巻第 1 号、2011 年、426 頁。

<sup>6</sup> 「ベルリンプラス」によって、EU は NATO のアセットや軍事能力、計画策定などの幕僚機能を危機管理任務において使用できることとしている。また NATO 欧州連合軍最高副司令官 (DSACEUR) は、EU 作戦司令官を兼務することとされ、EU 作戦司令部は SHAPE に設立するとしている。細部は以下のリンクを参照した。

EU と NATO との協力関係は、現在ではそれぞれの長所を理解し、活用して協力を進展する方向性に変化している。例えば 2016 年 7 月の NATO ワルシャワ首脳会合において、NATO と EU との安全保障協力分野が初めて明記された「NATO=EU 共同宣言」が採択され、サイバー分野や対ハイブリッド脅威などの分野において具体的に双方で協力を進捗させることとした。また、2018 年 7 月の NATO ブリュッセル首脳会合では、欧州域内の軍の機動を円滑化するために、既に EU が演習計画や危機管理任務で使用している多国籍統合司令部 (ドイツ) に NATO 統合支援司令部を併設するなど、具体的な協力が進展している。

これらは、NATO が EU の制度設計を得意とする利点を生かした事例である。現在の情勢から欧州における安全保障協力の重要性が増して、「ベルリンプラス」にとらわれず、様々な分野でそれぞれの長所を生かした実効性のある NATO=EU 双方向協力のモーメントが発生していることを示唆しているといえる。

#### (4) 我が国との関係

NATO のパートナーシップ政策には NATO 加盟国以外との関係が規定されており、「平和のためのパートナー (Partnership for Peace : PfP)」、「地中海ダイアログ (Mediterranean Dialogue : MD)」、「イスタンブール協力イニシアチブ (Istanbul Cooperation Initiative : ICI)」、「世界のパートナー (Partnership Across the Globe : PAAtG)」という 4 つの枠組みがあり、日本は NATO と「世界のパートナー (PAAtG)」という関係にある。安倍総理は 2007 年に NATO 本部を訪問し、日本の総理として初めて NAC において演説した。その後 2014 年 5 月に我が国と NATO との間で署名された政治文書である「個別パートナーシップ協力計画 (Individual Partnership and Corporation Programme between Japan and NATO : IPCP)」に基づき NATO との間で具体的な協力を進めており<sup>7</sup>、2018 年 5 月には 2 回目の IPCP 改定が行われ、現在、サイバー防衛、海洋安全保障

---

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/berlinplus/\\_berlinplus\\_en.pdf#search=%27Berlin+Plus+Agreement%27](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus/_berlinplus_en.pdf#search=%27Berlin+Plus+Agreement%27).

<sup>7</sup> 2018 年に改定された IPCP は、2014 年に初めて発出された IPCP と比較して、インド太平洋地域という地域の記述が具体的に記されたことが特徴であり、我が国が日 NATO 協力を通じて「開かれたインド太平洋戦略 (FOIP)」に関与させようという意味が読み取れる。IPCP 全文は、外務省 HP にある「日・NATO 国別パートナーシップ協力計画」を参照。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000382903.pdf>.

及び人道支援・災害救援 (HA /DR) 分野などで協力が進められている<sup>8</sup>。また、我が国の NATO に対する正式な在外公館として 2018 年 7 月 1 日には NATO 日本政府代表部が設立された<sup>9</sup>。

我が国と EU との関係では、現場レベルで海上自衛隊艦艇と EU 艦艇との共同訓練が行われている。また 2019 年 2 月に発効した「日・EU 経済連携協定 (EPA)」のみならず、2017 年 7 月に第 25 回日 EU 定期首脳協議において署名された「日・EU 戦略的パートナーシップ協定 (SPA)」に基づき、我が国は EU との間で安全保障分野においても協力を進めることとなった<sup>10</sup>。

宇宙・サイバーなどの新領域やハイブリッド脅威への対応は、それらの特性から我が国や日米共同のみならず、多国間協力の枠組みで実施するものであり、今後我が国が NATO や EU との安全保障協力を進展させるのは想像に難くない。NATO 日本政府代表部を開設に伴い、在ベルギー防衛駐在官は NATO から軍事代表として認められ、2020 年 2 月 1 日には、EU 日本政府代表部も兼轄することとなったことから、今後我が国は、NATO や EU といった欧州の多国間安全保障にも関与していくという方向性が理解できる<sup>11</sup>。

## 2 9.11 以降の欧州安全保障上の脅威と NATO の講じた措置

9.11 以降、欧州では、ロシア・ジョージア戦争やクリミア併合など力による「現状変更」や「ハイブリッド戦」など、欧州安全保障を考える上での脅威に関する事例が顕著に表れていることから、本節では主要な事例を列挙して、NATO 首脳会合での成果とその意義を論ずる。

<sup>8</sup> サイバー防衛分野では、2019 年 3 月にエストニアのタリンにある NATO サイバー防衛研究拠点 (CCDCOE) に防衛省職員 1 名を派遣、2019 年 12 月には、世界最大の NATO 主催サイバー防衛演習「サイバー・コアリション 2019」に、我が国として初めて正式参加した。海洋安全保障分野では、2017 年及び 2019 年に海自練習艦隊と NATO 常設海上部隊との親善訓練の実施や NATO 海上司令部 (MARCOM) への連絡官の派遣などが実施されている。

<sup>9</sup> 「北大西洋条約機構日本政府代表部の開設」、2018 年 6 月 29 日、外務省、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4\\_006185.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006185.html)。

<sup>10</sup> 日 EU 戦略的パートナーシップ協定の全文は、外務省 HP の以下のリンクを参照。<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000381941.pdf>。

<sup>11</sup> 防衛省 HP にある防衛駐在官の派遣状況について、2020.2.1 現在の表で EU 日本代表部兼轄が追記されている。[https://www.mod.go.jp/j/publication/shiritai/chuuzaikkan/pdf/haken\\_20200131.pdf](https://www.mod.go.jp/j/publication/shiritai/chuuzaikkan/pdf/haken_20200131.pdf)。

## (1) 主要な事例

### ア エストニアでの大規模サイバー攻撃

エストニアで発生した大規模サイバー攻撃によるインフラの麻痺は、2007 年 4 月 27 日から 3 週間にわたって断続的な DDoS 攻撃により、結果としてエストニアにおける公共インフラである銀行システムの停止など国家の緊急事態という損害を招いた。NATO サイバー防衛研究拠点 (CCDCOE) の分析では、状況証拠からこのサイバー攻撃は、断定は避けているもののエストニアとロシアとの政治的対立に関連しているものと評価している<sup>12</sup>。

このような事象は、国際秩序の硬軟織り交ぜた手法による現状変更であり、サイバー戦の時代の到来とハイブリッド戦の始まりという、新たな時代の戦争形態を示唆しているといえる。

本事象発生直後の NATO 首脳会合等の成果には具体的なものが見られないが、デホープスヘッフェル事務総長は、2007 年 5 月の NATO 議員連盟の会合で、NATO 内部のサイバー専門家が対応を検討している旨を述べている。その後、エストニアに NATO サイバー防衛研究センター (CCDCOE) が設立され、サイバー防衛に関する具体的な NATO=EU 協力が進展、また NATO サイバー作戦センター (CyOC) の設立の決定など、具体的な対処の進展がみられる。

以上から、エストニアの大規模サイバー攻撃に対しては、速やかな NATO の反応は見られなかったが、NATO 主催の多国間サイバー演習の企画や演習の実施、法的側面からタリン・マニュアルの作成などを通じ、NATO 加盟国のみならずパートナー国との協力を通じ、現在では当時と比しても実効的なサイバー防衛対処能力を得ることができたものと評価できる。

### イ ロシア・ジョージア戦争

ロシア・ジョージア戦争は、ジョージア軍による南オセチア自治区への攻撃を端緒に、ロシアがジョージア軍を攻撃し、国境を一方的に画定した。これはそもそもロシアが紛争になるように仕向け、ジョージアを挑発したものであるとの見方が主流である<sup>13</sup>。

2008 年 4 月の NATO ブカレスト首脳会合では、主としてアフガニスタンにおける ISAF と加盟国拡大に関する議論がなされた。加盟国拡大に関

<sup>12</sup> Rain Ottis, "Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective," CCDCOE, Tallinn, Estonia, [https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Ottis2008\\_AnalysisOf2007FromTheInformationWarfarePerspective.pdf#search=%27Estonia+Cyber+2007%27](https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/Ottis2008_AnalysisOf2007FromTheInformationWarfarePerspective.pdf#search=%27Estonia+Cyber+2007%27).

<sup>13</sup> 「グルジアの攻撃で紛争ぼっ発、ロシアも挑発 独立委報告」『AFP BB News』、2009 年 10 月 1 日、<https://www.afpbb.com/articles/-/2648298>。



する議論では、クロアチアとアルバニアの加盟に関しては合意に達したものの、ジョージアやウクライナ、マケドニアの NATO 加盟については合意に達することはできなかったが、政治対話スキームである NATO ジョージア委員会が設立された。

これは、当時 NATO とロシアとの間では人的交流を含めた実務協力が進んでいた時代であり<sup>14</sup>、ロシアのことは脅威とはとらえずに刺激しないよう配慮があったため、ロシア国境が近接するジョージアの加盟を見送ったものと考えられる。NATO ブカレスト首脳会合から現在に至るまでジョージアの NATO 加盟については棚上げされた状態にあるが、NATO の周辺国が安全であれば NATO 加盟国も安全であるという「安定の投入」構想の下、NATO は防衛能力構築などの支援を通じジョージア軍の能力向上を図っている<sup>15</sup>。

### ウ クリミア併合

2014 年のクリミア併合では、ウクライナ政府の承諾なく、クリミア自治区におけるロシアへの編入の賛否を問う選挙が行われた。その結果、90% 近くの賛成票が得られロシアとの間で編入に関する条約が結ばれ、その後ロシア本土からの橋の建設やクリミア半島での発電所建設など実効支配を継続している。また、ウクライナ東部における分離派武装戦力と続いていた戦闘は、2019 年 12 月に仏と独の仲介により停戦合意に達した。このようにウクライナ領土内においてロシアは、冷戦期以降における NATO の東方拡大に対し、時間をかけて力による現状変更を継続している。

クリミア併合に対して NATO は、2014 年 9 月のウェールズ首脳会合において、「即応性行動計画 (Readiness Action Plan : RAP)」に合意<sup>16</sup>し、NATO 即応部隊 (NATO Response Force : NRF)<sup>17</sup>に高度即応統合任務部

<sup>14</sup> 当時欧州連合軍最高司令部 (SHAPE) には、ロシア軍の NATO 連絡官が派遣されており、司令官との定期的な会合を実施され、融和的な時代であった。ロシアが SHAPE に連絡オフィス開設を決定した NATO ロシア理事会 (外相レベル 2004 年 6 月。イスタンブール) については以下を参照した。

[https://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21018.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21018.htm).

<sup>15</sup> NATO とジョージアとの関係については NATO HP の以下のリンクを参考にした。[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_38988.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_38988.htm).

<sup>16</sup> RAP は、2014 年のウェールズ首脳会合において NATO の集団防衛と危機管理任務に対処するために始まったものであり、2016 年のワルシャワ首脳会合で「抑止と防衛」の実行に関して歓迎した。

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_119353.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm).

<sup>17</sup> NRF とは、2002 年に設立され、短時間で危機管理、集団防衛のために対応できる多国籍部隊のこと。NATO 欧州連合軍最高司令官 (SACEUR) の指揮下にあり、12 ヶ月のローテーションで加盟国が交代で任務にあたる。NRF への上番前には実動演習でその能力の承認を受ける。

[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm).

隊 (Very high readiness Joint Task Force : VJTF)<sup>18</sup> を創設することで合意した。またロシアとウクライナとの関係で NATO は、ルールに基づく欧州安全保障枠組を尊重し、ロシアとの実務協力は停止するものの政治的対話の枠組みは維持することとし、ロシアに対してクリミア併合の撤回を要請した。また NATO はアフガニスタンでの作戦を通じ、加盟国以外との協力のみならず NGO や世界銀行などとの協力といった国際機関との包括的アプローチによる協力を求め、2012 年からアデン湾で実施していた海賊対処活動である「オーシャン・シールド作戦 (Operation Ocean Shield)」を 2016 年末までに終了し、新たに非 5 条任務である「シー・ガーディアン作戦 (Operation Sea Guardian)」に移行することとした<sup>19</sup>。

これらの成果は、NATO のロシアに対するスタンスの転換点を意味しており、冷戦期以降、ロシアとは NATO のパートナー国として協力を模索していたものの、クリミア併合を契機に本来任務である集団防衛に回帰する方向性に移行したことを示している。また、アフガニスタンで NGO などを含むパートナーとの協力を求め、オーシャン・シールド作戦からの撤退を決定したことは、NATO が東方正面における抑止と防衛力強化のため、危機管理任務から集団防衛に戦力再配分することを企図したものとみることができる。

## エ 中露合同演習

2017 年 7 月に中国とロシアは共同で、中露合同演習「海上連合 2017」をバルト海において実施し、これは中国艦艇初のバルト海への進出にもなった<sup>20</sup>。本演習の目的は、ハイエンドな作戦での共同演練であり、その際に NATO は、北海やバルト海に展開する NATO 常設海上部隊 1 (SNMG1) により中国艦艇の監視を実施している<sup>21</sup>。中国の本演習への参加は、一帯一路構想と同時期に硬軟織り交ぜたプレゼンスを示した一例であるが、欧州

<sup>18</sup> VJTF とは、NRF の一部を構成する部隊であり 5000 人程度で編成され、48 時間以内に展開できる部隊である。

<sup>19</sup> 「NATO ワルシャワ首脳会合コミュニケ」パラ 90、パラ 91 を参照。

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm#piracy](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#piracy).

<sup>20</sup> “China and Russia’s Joint sea 2017 Baltic Naval Exercise Highlight a New Normal in Europe,” *USNI News*, July 5, 2017,

<https://news.usni.org/2017/07/05/china-russias-baltic-naval-exercise-highlight-new-normal-european-maritime>.

<sup>21</sup> “SNMG1 Greets Chinese Task Group in North Sea” *MARCOM*, July 18, 2017, <https://mc.nato.int/media-centre/news/2017/snmg1-greets-chinese-task-group-in-north-sea>.

では初めて中国単独ではなくロシアと協調して軍事的プレゼンスを示した事例でもある。

本演習に対する NATO の対応は、NATO 常設海上部隊によるモニターのみであり、首脳会合等においても言及された形跡はない。その理由として NATO は、モニターの結果として本演習の実態が、艦艇の公海上におけるプレゼンスのみであり、軍事的な観点では特段の意義がなかったと評価した可能性がある。

### オ 海洋におけるロシアのプレゼンス強化

ロシアは、北大西洋、地中海及び黒海地域においてもプレゼンスの強化がみられる。具体的には、長距離地对艦ミサイルをクリミア半島に配備して黒海艦隊を強化するなど、黒海における A2/AD とみられる活動を継続しており、2020 年 1 月の海軍演習では、黒海で極超音速ミサイルの発射実験を実施している<sup>22</sup>。また、北大西洋や地中海における潜水艦の活動も活発化しており、海底ケーブル切断のような海底インフラの破壊や盗聴なども懸念されている。

2018 年 12 月には、ロシアがアゾフ海においてウクライナ艦艇 3 隻及び乗組員を、領海侵犯を理由にロシアに回航したりするなどの強硬策に出た<sup>23</sup>。その後 2019 年 7 月には、ウクライナがロシアのタンカーを拿捕し<sup>24</sup>、同年 9 月にロシアは 2018 年末から拿捕していたウクライナの艦艇と人員を返還した。

以上のような海洋での動きに対する NATO の対応は、大西洋におけるシーレーン防衛強化のために米ノーフォークに第 2 艦隊を再編成し、NATO における 3 個目の常設統合司令部 (JFCNF) を設立した。これらの組織新編により NATO 内部での役割分担は不明であるものの、北大西洋におけるシーレーン防衛強化を JFCNF が、その他の欧州周辺の海洋に関するオペレーションを NATO 海上部隊司令部 (MARCOM) と分離し、NATO 内部で海洋安全保障に関して広大な領域を管轄する負担の分担をしている可能性もある。さらにギリシャに所在する NATO 海上阻止作戦訓練センター

---

<sup>22</sup> 「ロシア、クリミア沖で極超音速ミサイルを実験発射 ブーチン氏見守る中。」『CNN Japan』、2020 年 1 月 10 日、<https://www.cnn.co.jp/world/35147850.html>。

<sup>23</sup> “Tension escalates after Russia seizes Ukraine naval ships,” *BBC News*, November 18, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-4633867>.

<sup>24</sup> “Ukraine seizes Russian tanker, frees crew after Moscow threat,” July 25, 2019, *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-tanker/ukraine-seizes-russian-tanker-frees-crew-after-moscow-threat-idUSKCN1UK1KD>.

(NMIOTC) においては、海洋安全保障におけるサイバー防衛に関する会議も開催<sup>25</sup>されており、海洋のみならず新領域にも関係した会議や教育訓練を実施されている。

また、黒海やアゾフ海での事案に対しては、2019 年 4 月の NATO 創立 70 周年記念の外相会合で黒海における NATO 艦隊のプレゼンス強化を発表した。他方、プレゼンス強化はあくまで周辺国の航行の安全のために NATO はロシアとの関係でこれ以上挑発しないとの見方もあり<sup>26</sup>、2019 年 12 月のロンドン首脳会合では、黒海やアゾフ海での事案に関する特段の言及はなかった。

これは、クリミア併合以降、ロシアの黒海地域におけるプレゼンス強化の流れの中で、ウクライナはもとよりルーマニア、ブルガリア及びトルコといった黒海沿岸の NATO 加盟国にとっては他人事ではない情勢に変化したものの、ロシアと近接した公海を有する地域において、適合前方展開強化 (tailored Forward Presence : tFP) のような NATO の南東方プレゼンス強化策の難しさを示している。

#### カ 中国の「一帯一路構想」

中国は、地勢的にも離れている欧州において「一帯一路構想」に基づき、様々な形態でインフラへの投資を中心とした経済活動を行い欧州各地に攻勢をかけており、プレイヤーとして無視できない状況となっている。2014 年 10 月には中国主導のアジアインフラ投資銀行 (AIIB) が立ち上がり、英国をはじめとする欧州各国がそれに追随した。2016 年には、ギリシャのピレウス港 (PAT) の株式 51% を買収し、その後 2017 年にはベルギーのゼーブルージュ港でも株式買収に及んでいる<sup>27</sup>。さらにセルビアでは、高速

<sup>25</sup> NATO 海上阻止訓練センター (NMIOTC) 発行誌によれば、運航システムに対するサイバー攻撃への対応など、海洋安全保障に関するサイバー領域に関する会合が開催されている。 <http://nmiotc.nato.int/wp-content/uploads/2019/10/NMIOTC-18-2019-A-Internet.pdf>.

<sup>26</sup> “No NATO country will taunt the Russians’ in the Black Sea,” France24, April 14, 2019, <https://www.france24.com/en/20190414-russia-putin-crimea-ukraine-nato-black-sea-kerch-usa-romania-hungary>.

<sup>27</sup> 2017 年からの COSCO によるゼーブルージュ (Zeebrugge) 港コンテナターミナルの買収に続き、2018 年 10 月に上海臨港海外開発 (Shanghai Lingang Overseas Development) により港湾内に 8500 万ユーロの投資が行われた。なおゼーブルージュ (Zeebrugge) 港は、ベルギー海上構成部隊 (ベルギー軍は統合編成部隊) の本部が所在しており、欧州における自動車輸出のゲートウェイにもなっている。“CHINESE LINGANG GROUP INVESTS 85 MILLION EUROS IN ZEEBROUGGE INNER PORT,” *Port of Zeebrugge HP*, October 19, 2018, <https://portofzeebrugge.be/en/news-events/chinese-lingang-group-invests-85-million-euros-zeebrugge-inner-port>.

道路の建設などのインフラ整備のみならず、中国の警察官が中国人観光客の安全確保を名目として、現在セルビアの警察官と共同で警備にあたっている<sup>28</sup>。2017 年 9 月には、中国海軍艦艇 (第 26 次海賊対処部隊) が欧州各地を訪問した<sup>29</sup>。更に 2018 年にはイタリアが G7 諸国としては初めて一帯一路構想の覚書に署名し、イタリアのジェノバ港やトリエステ港などの港湾事業や整備等に関して協力することとなった<sup>30</sup>。技術面では中国の HUAWEI による 5G 技術は、米中の技術競争の中で米から安全保障上の懸念が提起され、欧州において対中警戒感が一気に増大した<sup>31</sup>。

これらは中国が、欧州における脆弱点である国々のインフラを中心に集中投資することで影響力を増大させている事例であり、ギリシャのピレウス港など地中海やアドリア海沿岸そしてバルト海といった欧州の主要海域にも影響力を及ぼし始めていると評価できる。

このような中国の動きに対して NATO は、2019 年 12 月のロンドン首脳会合において、初めて中国を問題として認識して対外発表した。これはギリシャやハンガリーなど中国との関係が深まっている NATO 加盟国が増えている中でも、NATO のコンセンサスとして、中国が NATO 諸国に対する挑戦と受け止められつつあることを意味している。また中国のファーウェイによる 5G 技術については、米国から安全保障上の懸念が示され、多国間同盟である NATO でも同様の懸念として問題意識を持ったといえ、欧州の大多数が加盟する NATO に中国の活動を認識させた意義は大きいと評価できる。

---

<sup>28</sup> セルビアは警察力の不足のためにチェコ、スロバキア、ハンガリー等の警察をローテーションで派遣を依頼している。なお、管轄権はセルビア警察のみであり、中国警察は中国人観光客との橋渡し役としている。“Chinese police officers join Serbian colleagues on the beat in Belgrade,” *Reuters*, September 23, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-serbia-china-patrols/chinese-police-officers-join-serbian-colleagues-on-the-beat-in-belgrade-idUSKBN1W81B0>.

<sup>29</sup> 中国海軍の護衛任務艦隊は 4 月 23 日に上海を出港し、7 月 23 日からギリシャのピレウス港に 4 日間入港した。また同年 9 月には、同艦隊がベルギーのアントワープ港に親善訪問のため入港した。細部は以下のリンクを参照した。

[https://www.chinadaily.com.cn/world/2017-10/04/content\\_32815751.html](https://www.chinadaily.com.cn/world/2017-10/04/content_32815751.html),  
[http://www.xinhuanet.com/english/2017-09/19/c\\_136621578.html](http://www.xinhuanet.com/english/2017-09/19/c_136621578.html).

<sup>30</sup> 「イタリアが「一帯一路」に関する覚書に署名」JETRO ホームページ、2019 年 6 月 27 日、

<https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2019/757e34ee4a290d0c.html>.

<sup>31</sup> “Member States publish a report on EU coordinated risk assessment of 5G networks security,” *European Union*, October 9, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_6049](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6049).

## (2) 総括

冷戦以降の欧州における安全保障情勢は、対ロシアという NATO の存在意義そのものを見失ったように見える状態から、テロとの戦いの期間を挟んで、再度ロシアと向き合う状況になっていると総括できる。それはまた、対ロシアという NATO の結束理由が薄れると、NATO 加盟国内での不協和音を生起させるという事実も明らかにした。このような情勢変化は、NATO が同盟国内外の国家、非国家主体及び国家元首等のような様々なアクターとの調整を強いられているようにも見える。

また、欧州各地での安全保障上の脅威は、陸上だけではなく海上でも生起しているが、NATO の海洋安全保障については、広大な領域を見る必要があり、組織設立から教育訓練まで軍種や機能にとらわれない幅広い対応が行われている。

## 3 NATO 加盟国の動向

本節では、前述してきた情勢の変化の中で、欧州における安全保障分野で絶大な国力と明確な方向性を持つ国として米国、仏及びトルコに焦点を当て、どのような現状及び傾向にあるのかを明らかにし、その意義について述べる。

### (1) 各国の動向

#### ア 米国

2017 年のトランプ大統領の誕生は、米国だけでなく、NATO にも影響を及ぼすこととなった。例えば、2017 年の米トランプ大統領による「NATO は時代遅れ」という発言は、米欧関係の変化の方向性を決定づけたものとなった。ワシントン中心の考えが支配的であるマスコミや有識者の予想も虚しく、米国民は、トランプ大統領を自国民の本音を述べ実行力のある大統領として選んだが、結果としてはその行動に米国のみならず NATO も振り回されているのが実状である。

一例として、トランプ大統領は歴代米政権から一貫して米国が主張していた対 GDP 比 2% 以上の国防費負担に関しては、就任後最初の参加であった 2017 年 5 月の NATO 本部での代表会合をはじめとしたあらゆる機会に加盟国に対して強硬にその主張を継続し、2018 年の NATO ブリュッセル首脳会合で NATO 加盟国は、2024 年までに対 GDP 比 2% を達成することで合意した。また、2017 年 5 月の NATO ブリュッセル代表会合は、トラ

ンプ大統領としては初めての NATO での会合出席でありその発言に注目が集まったが、記念写真撮影時に式典に参加していた主賓のモンテネグロ首相をトランプ大統領が押しよけるという非礼な行為がメディアで拡散されるなど、当時の NATO の団結に対する現状を投影していた<sup>32</sup>。

また 2018 年にトランプ大統領は、ロシアに対し突如 INF 全廃条約からの離脱を通告し、2019 年 8 月までにロシアへの条約遵守を求めた。結果としてロシアは INF 全廃条約の順守に応じず、ロシアとの間で互いの非を声高に訴えるという様相を呈し、2019 年 8 月 2 日に失効した。また報道によれば、2019 年 11 月の NATO 外相会合で米露を含む 34 カ国が加盟しているオープンスカイズ条約から米国が離脱することを検討していたと報道された<sup>33</sup>。

これらの動きは、トランプ政権が冷戦期以降の秩序に対して懐疑的であると同時に、冷戦期以降の遺産である既存国際秩序の限界を示しているといえる。他方、強いリーダーシップの誕生というトリガーにより、時代に合わせた国際秩序の枠組みへ少しずつ変化するというモーメンタムが発生することで、新たな国際秩序の形成への流れが生まれるという評価もできる。

## イ フランス

フランス外交の特徴は、「ドゴール主義」として知られており、米英に影響されない独自の外交をすることで知られている。その中でマクロン大統領は 2018 年 11 月に「欧州軍」創設に関する発言をして、それに対してトランプ大統領は直ちに不快感を露わにした。NATO の反応としても、事務総長及び軍事委員長の双方共に、欧州軍の創設という選択は賢いものではないとその発言を非難した<sup>34</sup>。また 2019 年のマクロン大統領による「NATO

<sup>32</sup> トランプ大統領の当日の行動は、SNS で拡散され批判を浴びた。以下のホームページの動画でも確認できる。“Trump Appears to Push Aside the Leader of Montenegro,” *The New York Times*, May 25, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/05/25/us/politics/trump-push-aside-leader-montenegro-nato-summit.html>.

<sup>33</sup> 科学技術の進展により本条約はもはや冷戦期の遺物であるといった現状もある。“Trump Officials Threaten Open Skies Treaty,” *Arms Control Association*, January, 2020, <https://www.armscontrol.org/act/2020-01/news/trump-officials-threaten-open-skies-treaty>.

<sup>34</sup> “NATO Official warns EU force would be “unwise,” *Defense News*, November 17, 2018, <https://www.defensenews.com/global/europe/2018/11/17/nato-official-warns-eu-force-would-be-unwise/>.

は「脳死」という発言には、ドイツやポーランドなどの首相からも批判が出ている<sup>35</sup>。

これらは、欧州の独自性を尊重するフランスが、トランプ大統領の度重なる負担分担への強制性への反発といった面もある一方、もし NATO から米国が離脱した場合、誰が欧州を防衛するのかといった恐怖心を背景にして欧州の「戦略的自律」という問題提起をしていたものと考えられる。他方、その反作用として米国への強いメッセージの発信は、NATO 高官の反応から見ても間接的には NATO 内部にも影響があったと考えられる。

## ウ トルコ

2015 年 11 月、トルコ空軍の F-16 戦闘機は、トルコ領空を侵犯したとしてロシアの Su-24 を撃墜した<sup>36</sup>。本件発生以降、ロシアによるトルコへの経済制裁が課されたが、トルコのエルドアン大統領はロシアに関係改善のための書簡を送った<sup>37</sup>。この時期のトルコはロシア製の S-400 地对空ミサイルシステムを導入決定する前の時期であり、2018 年にはトルコが防空のために S-400 地对空ミサイルシステム導入を決定した<sup>38</sup>。トルコは当初、自国の防空体制確立のために米国、欧州、中国及びロシアからの防空システムの導入検討を進めていたが、本件に関してトルコとロシアとの間で何らかの取引があった可能性も否定できず、米とトルコ 2 国間の NATO 内部での分裂の兆候を示している。他方、エルドアン大統領は、マクロン大統領の「NATO は脳死」という発言に対しては、「お前が脳死」とフランスを強く非難<sup>39</sup>するなど、トルコ自身の行動はさておき NATO の団結を乱す他国の発言に対しては強硬な姿勢を見せる点からも NATO の重要性については認識しているものと評価できる。

<sup>35</sup> 「NATO は「脳死」とマクロン氏 加盟各国が反論、ロシアは称賛」 *AFP BB News*, 2019 年 11 月 8 日, <https://www.afpbb.com/articles/-/3253705>.

<sup>36</sup> “Turkey’s downing of Russian warplane - what we know,” December 1, 2015, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-34912581>.

<sup>37</sup> “Erdogan sends Putin ‘first letter’ since Su-24 shot down by Turkey,” June 14, 2016, *RT*, <https://www.rt.com/news/346662-erdogan-putin-letter-turkey/>.

<sup>38</sup> 2018 年 2 月の NATO 国防相会合において、記者発表時にドイツ (NPR) 記者から疑念が示されている。

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_151503.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_151503.htm?selectedLocale=en).

<sup>39</sup> “Are you ‘brain-dead’? Turkey’s Erdogan raps Macron before nato summit,” *Reuters*, November 29, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-turkey-security-france/turkeys-erdogan-slams-macron-over-brain-dead-nato-comment-idUSKBN1Y3110>.



以上のように現在トルコは、NATO の重要性を理解した上で欧州諸国に対して地政学的背景を強みにロシアに接近しつつ、NATO 加盟国としてのバランスをとっていることが理解できる。

## (2) 総括

以上のように、米国、フランス及びトルコの動向は、いずれも NATO という多国間同盟内のバランスに影響を及ぼしていると理解できる。そもそも、自然状態において国々の関係は「エントロピー増大の法則」と同様、外的な強制力のない限り無秩序な方向にシフトしていくものである。ただ上記のような事例からも NATO の団結を揺るがしかねない各国の行動が、NATO 内部でバランス調整されて現在の安定状態を維持している現状を見ると、NATO という多国間同盟の枠組みにより外的な強制力が機能していることが理解できる。そのバランス調整を担っているのは、NATO 及び加盟国内の外交努力であることは間違いない。NATO による外交努力の一例として、2017 年以降 NATO の SNS で“#We are NATO”という NATO 加盟国の団結を表すハッシュタグによる発信の増加がある<sup>40</sup>。これはトランプ大統領就任以降の NATO 加盟国に対する度重なる国防費の対 GDP 比 2% 達成に関する NATO 加盟国へのプレッシャーやマクロン大統領の欧州軍創設に関する発言の時期と一致している。このような NATO の戦略的コミュニケーションへの取組は、通常、外交上の対外発信という機能の一つと考えるが、NATO 加盟国内部での団結の揺らぎに対する安定化のための機能という側面も垣間見える。

## おわりに

本論文では、2016 年から 2019 年まで NATO 日本軍事代表としての勤務経験をふまえ、NATO という組織を通じて欧州安全保障についての分析を試みた。欧州安全保障の中核的な役割を担っているのは NATO であり、それを理解することは欧州安全保障を理解する第 1 歩である。NATO の様々な取組の推移をみると、欧州情勢が混乱を経ていったん融和への方向に向かうも、現在再び東側の新たな脅威にさらされ、更に中国の影響力にもさらされていることが理解できる。

---

<sup>40</sup> #WeAreNATO : NATO ホームページ : <https://www.nato.int/weare nato/>.

まず NATO とその他の国との関係を見ると、今から約 10 年前には、ロシアはもはや脅威ではないと認識されたが、その頃から今や国際情勢は大きく変化し、中国の欧州に対する様々な経済的な攻勢のような傾向が今後も継続するだろう。その中でサイバー空間や宇宙を作戦領域と位置付けた NATO は、様々なハイブリッド脅威や力による「現状変更」にも対応できるよう、新領域や対ハイブリッド脅威への対応を含め、NATO は今後、2010 年に策定された「NATO 戦略概念」を改訂し、包括的な新戦略概念を策定する可能性が高い。

次に拡大した NATO が抱えることとなった悩みの一つである内部でのバランスについては、強い指導力のある国の行動が、時として NATO の団結に影響を及ぼし、NATO 加盟国向けの戦略的コミュニケーションの取組にも影響していることがわかった。指導者の行動は、時としてその選択が自国のみならず NATO のような多国間組織に対しても大きな影響を与えるということである。NATO のような多国間同盟の動向を理解するためには、加盟国外からの力による「現状変更」のみならず、NATO 内部の「団結」に関する状態変化にも注目すべきと考える。特に 2020 年は米大統領選を控えており、トランプ大統領の選挙結果如何で NATO 加盟国の国防費 2% 負担問題のみならず、対ロシア及び対中国に関する NATO の認識や欧州における「戦略的自律」など、欧州安全保障における様々な問題が顕在化し、欧州各国が再び混乱する可能性が高い。ただ NATO は新たな脅威に対抗するためにパートナー国との協力を含めてあらゆる手段を用いて NATO の団結を促すことになるだろう。

防衛計画の大綱において我が国は、日米同盟の強化のみならず多国間での安全保障協力をこれまで以上に重視している。我が国から見て欧州は、地理的にも遠い国であるが、ハイブリッド脅威や宇宙・サイバーといった新領域での活動は、地理的概念を超えた共通の課題である。よって、米国のみならず欧州などで発生している事象にも注目し、NATO のような多国間安全保障枠組みでの対応についても注視していく必要があると考える。