NATO新戦略概念にみる「二つの欧州」

一一年ぶりに更新されたNATOの戦略概念には、中核的任務の筆頭として「集団防衛」が挙げられていた。この概念を手がかりに、脅威認識と対処手段をめぐる、西欧と中・東欧との差異を読み解く。

防衛大学校教授
広瀬佳一

ひろせ　よしかず
一九六〇年生まれ。八九年筑波大学大学院社会科学研究科博士課程修了。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などを経て、現職。編著に『ユーラシアの紛争と平和』『冷戦史』など。

米欧関係にとってこの一〇年は、振幅の激しい時代であった。9・11による対テロ協調に始まったのも束の間、イラク紛争では米欧対立が先鋭化し、さらに「新しい欧州」対「古い欧州」という米国が作り上げた図式に欧欧関係まで翻弄されながらも、オバマ政権発足によって関係改善へ向かったからである。そうした一〇年間の米欧関係のいわば集大成となる文書が、二〇一〇年に公表された北大西洋条約機構（NATO）の新しい戦略概念であった。

リスボンNATO首脳会議（二〇一〇年一一月）が採択した一一年ぶりの戦略概念は、NATOが取り組むべき安全保障上の脅威として、加盟国領域を脅かす不安定性、大量破壊兵器の拡散、テロ、民族紛争、サイバー攻撃、エネルギー安全保障、麻薬・人身売買等の組織犯罪などを掲げていた。そのうえでNATOの今後の中核的任務を、「集団防衛」を筆頭に、「危機管理」「協調的安全保障」の大きく三つにまとめていた。

「集団防衛」とは、核兵器と通常兵器の組み合わせにより、共同で加盟国領域を防衛することである。これはNATO条約の第五条に記されているため、一般に「五条任務」とも呼ばれている。「危機管理」とは、加盟国領域外の危機・

紛争への対応であり、紛争予防から平和維持、平和構築局面への民・軍による包括的なアプローチが強調されていた。「協調的安全保障」とは、軍備管理、大量破壊兵器の不拡散、加盟国拡大やパートナーシップ等の協力関係構築によって、国際秩序を安定させるアプローチを指していた。

冷戦後の過去二回の戦略概念（一九九一年、九九年）においても、NATOは対処すべき脅威として同じように民族紛争による地域の不安定性、大量破壊兵器の拡散、テロ、組織犯罪などを掲げていた。しかし九〇年代におけるNATOの任務の中心は、バルカン地域の民族紛争への介入など安全保障基盤の提供と、中・東欧諸国を含めた欧・大西洋地域の安全保障対話フォーラムとしての機能であった（表参照）。

冷戦後NATOの任務の変遷

1991 戦略概念	●安全保障基盤の提供 ●安全保障協議のための大西洋間のフォーラム ●集団防衛（5条任務） ●欧州戦略バランスの維持
1999 戦略概念	●安全保障基盤の提供 ●安全保障協議のための大西洋間のフォーラム ●集団防衛（5条任務） ●危機管理 ●パートナーシップ
2010 戦略概念	●集団防衛（5条任務） ●危機管理 ●協調的安全保障

ところが、冷戦後二〇年を経て出された戦略概念では、NATOの任務として「集団防衛」が第一にあげられていた。このいささか奇異な印象を与える戦略概念は、9・11テロとそれに続くアフガン、イラク、グルジア紛争を踏まえた米欧同盟内の矛盾と苦悩を内包していたのである。

脅威認識の共有、対処手段の差異

二〇〇一年の9・11は、米国のみならず欧州諸国にとっても、主たる脅威が民族紛争からテロとなったことを強く印象付けた。もともと一九九〇年代からテロはNATOの取り組むべき課題としてあげられていた。しかし実際には九〇年代にテロ対処のための戦略がNATOにおいて立案されたことはなく、とりわけ欧州NATO加盟国にとってテロは、不確実な冷戦後の国際秩序への警戒感を示すレトリックにすぎない側面があった。

アフガンに対する武力行使は、当初こそ米軍主体で行われたため米欧関係は多少ぎくしゃくしたものの、後方支援の一部はNATOが実施し、また平和構築局面についても、国連安保理決議一三八六号により設置された国際治安部隊（ISAF）の指揮権を、二〇〇三年にNATOが掌握した。

NATOは国際テロへの対処を、自らが取り組むべき中心的課題と位置付け、初めての対テロ戦略文書「テロとの戦いのための軍事指針」を〇二年一一月に策定した。

一方、二〇〇三年には欧州連合（EU）も、初めての安全保障戦略（「より良い世界における安全な欧州」）を公表した。そのなかでEUは脅威として、テロ、大量破壊兵器の拡散、地域紛争および破綻国家と組織犯罪をあげていた。この脅威認識は、〇二年の米国の国家安全保障戦略とほぼ一致していた。〇四年一一月のマドリッドのテロ事件や、〇五年七月のロンドンでのテロ事件は、欧州においてもテロ対処の必要性をさらに強く示した。

世論調査の結果も、当時の欧州社会が、国際テロを最も懸念すべき脅威とする認識で米国と一致していることを明らかにしていた。ジャーマン・マーシャル財団が二〇〇三年以降毎年実施している世論調査（対象：米・英・仏・独・伊・蘭・葡・ポーランドの各国、一八歳以上の男女各一〇〇〇人への電話インタビュー）によると、「欧州（米国）にとって今後一〇年の国際的脅威は何か」との問いに対して、各国ともほぼ九割の回答者が「国際テロ」をトップにあげていた。こうした傾向は同調査では〇六年まで続いた（〇七年になって欧州のトップは「地球温暖化」、米国のトップは「エネルギー問題」に取って代わられた）。

しかし国際テロに対する欧州と米国との脅威認識の共有は、対処方針についての認識の共有を必ずしも意味しなかった。むしろ米欧の違いのみならず、同じ欧州内でも西欧と中・東欧には、それぞれ戦略文化や歴史的経験の違いから、対処方針をめぐって認識のズレがあった。

そもそも西欧諸国にとって「テロ」とは、一九七〇年代の「バーダー・マインホフ・グループ」「赤い旅団」のような極左集団や、「バスク祖国と自由（ETA）」「アイルランド共和国軍（IRA）」のような民族集団が引き起こす犯罪であった。その標的も、政治家、大企業経営者や法曹関係者など個々人であった。したがってこれらは各国の警察・治安の問題であった。そうした経緯から前述のEUの安全保障戦略も、その対処としては多国間主義を強調しつつ非軍事的アプローチを重視するなど、軍事力を重視し先制行動の可能性をも視野に入れる米国安全保障戦略とは、様相を異にしていた。

またEUは二〇〇五年に初めて策定した「対テロ戦略」においても、主要なテロ対策として「予防」「保護」「追跡・告発」「対応」をあげ、非軍事的対処を強調し、法と外交によるアプローチを優先させていた。この時期、米欧対立は

激化し、「米国は火星（＝軍神）、欧州は金星（＝学芸の神）」（R・ケーガン）とたとえられたように、米国と欧州との思考・行動様式が本質的に異質なものとなったという議論が盛んに行われた。

もっともここでいう「欧州」は、実はドイツ、フランス、ベルギーなど、いわゆる大陸の西欧諸国を意味していた。冷戦期に政治的自由が抑圧されていた中・東欧諸国においては、戦後の混乱期こそ旧ナチ抵抗組織を中心に共産主義体制へのテロがあったものの、冷戦期の大半においては、西側の体制破壊を掲げたテロリストに対して微温的でこそあれ、テロは日常的な脅威とは認識されていなかった。にもかかわらず9・11以降の国際テロの脅威に対しては、必要な場合には軍事的対処を排除すべきではないとして、親米的立場を明らかにした。

実際に9・11後のアフガニスタン空爆と、その後のNATO主導のISAFにおいては、ポーランド、ルーマニアが二〇〇〇人規模の地上部隊を派遣し、ブルガリアは地上部隊派遣に加えて空域を開放して空港を米軍に提供、チェコとリトアニアは地域復興チーム（PRT）を主導するなど、攻撃局面から安定化作戦まで中・東欧諸国は積極的に協力した。アフガンに展開した欧州NATO加盟国の兵力のうち、小国の多い中・東欧諸国が提供したのはおよそ二割ほどであったが、各国軍総兵力におけるアフガン派遣の兵力の割合をみてみると、西欧諸国が軒並み一％程度であるのに対して、中・東欧諸国はそれぞれ二％以上を派兵しており、バルト三国にいたっては三％近くに達していた（二〇一一年版 Military Balance のデータより）。ラムズフェルド元米国防長官が軍事的努力を渋る西欧諸国を「古い欧州」と断ずる一方で、中・東欧を「新しい欧州」として讃えたゆえんである。

ロシアの潜在的脅威を感じる中・東欧

中東欧諸国がアフガニスタンやイラクへ、西欧諸国以上に少なからぬ兵力を提供した背景は単純ではない。

そもそもロシアを敵とみなさないと宣言した冷戦後NATOの拡大プロセスの特徴は、「自由で一体となった欧州」（ブッシュ大統領）の創出を支えるということにあった。そのため加盟候補国は政治的にも経済的にも安定しており、かつ近隣諸国と友好的関係を結んでいることが前提条件とされていた。ロシアに侵略された歴史の記憶を共有し、ロシアを依然として潜在的な不安定要素とみている中・東欧諸国、とりわけバルト三国の加盟は、少なくとも表向きは

集団防衛の論理であってはならなかったのである。

9・11後の「テロとの戦い」がもたらした米欧ロ協調は、バルト三国などのNATO加盟を容易にした国際環境の大きな変化であった。旧ソ連に属していたバルト三国のNATO加盟は、一九九九年のポーランド、チェコ、ハンガリーの加盟とは異なり、近い将来にはあり得ないと考えられていた。加盟を引き寄せるためにもバルト三国など中・東欧諸国は、「テロとの戦い」に最大限の努力を払わなければならなかった。そうした貢献のなかで中・東欧七ヵ国は9・11の三年後、NATO加盟を果たしたのである。

ポーランドやバルト三国は加盟後には、むしろNATOに対してあらためて安全保障の再確認（リアシュアランス）を求めるようになった。とりわけ、米英がNATOによりアフガンをはじめとする域外での活動を増やす一方で、独仏が個別にロシアとの協力関係構築を打ち出すにつれ、そうした傾向は強まった。NATOの集団防衛の約束が確実になされる保証を求めたのである。ここから、「テロとの戦い」への積極的協力は、自国の安全保障確保のための任務となった。同盟の任務への負担を果たすことで、ただ乗りとの批判をしりぞけ、確実に自国の安全を確保できるという論理である。

こうしたバルト三国などの要求に対して、NATOはまず加盟国空軍によるバルト三国の領空監視任務の実施という形で応えた。二〇〇四年三月に開始されたこの任務には、ベルギー、デンマーク、英国、ノルウェー、オランダ、ドイツなど一四ヵ国の空軍機が参加して、四ヵ月ごとのローテーションにより領空監視飛行を継続している。

他方、NATOの集団防衛を果たすための冷戦期のような非常事態対処計画については、ロシアを敵とみなさなくなったために、もはや立案されていないと考えられていた。

それに対してポーランドやバルト三国は、新たな非常事態計画の立案を強く求めるにいたった。二〇〇八年八月のロシアとグルジアの武力紛争は、中・東欧諸国にとってはロシアによる勢力圏確保の行動にほかならず、潜在的脅威としてのロシアの存在をあらためて思い起こさせた。このため新たに加盟国となった中・東欧諸国は、NATOに対して、領域防衛という本来の任務に集中し、非常事態のための防衛計画を作成するよう一層強く求めるにいたった。

実際に「ウィキリークス」の暴露によると、NATO軍事委員会は二〇一〇年一月に、ロシアを念頭においたポーランドおよびバルト三国の防衛計画（Eagle Guardian 作戦）に同意したとされている。これは米、英、独、ポーランド

の計九個師団と、北部ポーランドおよびドイツの港湾施設への英米海軍機動部隊受け入れ、さらに在独米軍基地からのF16数個飛行隊、C130輸送機展開などによって実施されることになっていた。

このような事態の現実的可能性はともかく、計画の裏付けのある「集団防衛」がNATO戦略概念において今後の任務の冒頭に置かれたのは、同盟の結束を維持するという同盟内政治の観点からの配慮であった。

「ハイブリッド」同盟のゆくえ

「テロとの戦い」に対する中・東欧諸国の貢献は、いまや反対給付を受けた。しかしロシアへの配慮もまた従来の戦略概念よりも大きかった。通常、NATOとロシアとの関係は、「協調的安全保障」の枠内で強固なパートナーシップの構築という観点から語られる。しかし新しい戦略概念ではそれに加えて、ミサイル防衛に関するNATO＝ロシア協力がとりあげられ、しかもそれが「集団防衛」の枠のなかで言及されていた。その後、前述の「ウィキリークス」による対ロ防衛計画の暴露があったため、「片手でロシアとの協力に合意しながら、もう一方の手で対ロ防衛計画に合意」（ラブロフ露外相）と批判されたが、どちらの手の握力がより強かったのかは、必ずしも自明ではない。

NATOは、いまや集団防衛から域外でのテロ対処や平和構築、あるいは広く欧・大西洋を中心とした国際社会の安定までをもカバーする二一世紀型の「ハイブリッド」な同盟へと変革しつつある。軍事同盟のNATOが、国際的危機管理において「包括的アプローチ」（二〇〇六年）を打ち出し、国連、EUや欧州安全保障協力機構（OSCE）、アフリカ連合（AU）と協力しつつ、民・軍の能力を効果的に組み合わせて対処する姿勢を打ち出しているのである。〇八年には、国連との間で初の共同宣言を出した（「国連＝NATO事務局共同宣言」）。

しかし個々の加盟国がそうした変革の幅広いスペクトラムのどこを重視しているかで、同盟内には思惑の違いも浮かび上がっている。集団防衛を確保した中・東欧諸国は、果たして引きつづき域外のテロ対処に積極的に取り組むのか。包括的な平和構築を重視する独仏などは、現実的に集団防衛のための負担をする覚悟があるのか。

二〇一〇年の米欧同盟の戦略概念には、9・11以降の一〇年間の教訓の集大成という側面のみならず、同盟内政治の結果としての弥縫策とでもいうべき側面も含まれていることは否定できない。■