

「同盟の終焉」論をめぐって —— NATO の事例を中心に——

吉崎 知典

<要 旨>

2003 年のイラク開戦をめぐって米欧関係の亀裂が表面化し、大西洋兩岸において「同盟の終焉」論が一挙に浮上した。同盟の終焉論を整理すれば、①脅威消滅により軍事同盟の必要性が低下したと指摘する政治的現実主義派、②米国による軍事関与縮小を唱導する孤立主義派、③米欧間の紐帯は消滅したとする「大西洋主義の終焉」派、④同盟よりも柔軟な軍事協力を求める「有志連合」派、⑤欧州連合（EU）のような地域統合機構により同盟を超克しようとする「緩やかな対抗」派の 5 つの立場に分類できる。このような同盟の終焉論に対して、冷戦後にグローバル化を経験した北大西洋条約機構（NATO）は有効な反論材料を提供している。NATO の最前線は中央アジアや中東へと東進し、その作戦任務も人道復興支援、平和構築、テロ掃討作戦、強制外交を含むものへと広がりを見せている。つまり NATO は同盟拡大を通じて「同盟の終焉」論を超克したと言える。

はじめに

同盟とは一般に、国家間における安全保障協力を定めた公式・非公式の関係⁽¹⁾を指すが、こうした協力関係は国際環境の変化に影響を受ける。例えば、冷戦終結による「脅威」の消滅や、9.11 テロに象徴される「新たな脅威」によって、既存の同盟は再定義を迫られた⁽²⁾。冷戦期を通じて米欧間の紐帯であった北大西洋条約機構（NATO）も、その例外ではない⁽³⁾。2003 年のイラク開戦時において、イラクの大量破壊兵器保有疑惑をめぐって米仏両国は激

(1) スティーブン・ウォルトは、国家は脅威への「対抗 (balancing)」と「勝ち馬に乗る (bandwagoning)」という二つの選択肢を持ち、国際関係においては、前者である脅威への対抗がより一般的であると論じた。このうち脅威を評価する際の要素としては、①パワー配分、②地理的近接性、③攻撃的能力、④意図認識という 4 点が挙げられている。Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1990), p. 1.

(2) グレン・スナイダーは、武力行使をする誓約が同盟形成に重要な役割を果たしていると指摘した上で、同盟を「特殊な状況の下で、メンバー以外の国に対して、軍事力を行使（または不行使）するための国家間の正式な提携」と定義している。米国の同盟政策を分析するにあたっては、このスナイダーの定義が現状に合致している。Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 4.

(3) 冷戦後 NATO の変遷については、植田隆子「冷戦終結後の米国と大西洋同盟」『国際政治』第 150 号（2007 年 11 月）、99～114 ページを参照。

しく対立し、また、トルコ防空に向けた NATO の措置に対して一部加盟国が拒否権を発動する一幕すら見られた。こうして大西洋両岸において「同盟の終焉」論が一挙に浮上することとなった⁽⁴⁾。それでは、イラク戦争後の動きは「同盟の終焉」の始まりを表象するのだろうか。NATO を事例としつつ、この点を検証するのが本稿の目的である。

同盟の終焉論を検討するにあたり、加盟国がどの程度まで利益や危険（リスク）を共有できるかが同盟結束の指標となる。そこで本稿は、①安全保障協力の対象範囲（同盟の地理的範囲）、②安全保障協力の性格（同盟の任務）、という2点を比較基準として設定する。まず、①同盟の地理的範囲とは、同盟としての利益を追求するために、どの地域まで軍事的に展開するかという問題に関わる。冷戦後の NATO の将来について、リチャード・ルーガー（Richard Lugar）米上院議員は「域外か、論外か（out-of-area or out-of-business）」⁽⁵⁾という警句を発した。これに象徴されるように、ソ連という共通の脅威が消滅した後に、どの地域まで軍事的に展開するかが同盟結束の一つの指標となるであろう。次に、②の同盟の任務とは、加盟国がどのような軍事的な義務を履行する準備があるか、という政治的意思に関わる。以下に見るように、加盟国間の「共同防衛」を軸として形成された NATO の場合、同盟としての任務を拡大することには一定のリスクを伴う。軍事的任務の拡大は、紛争激化のリスクを加盟国がどこまで甘受できるかという問題に関わってくるだろう。

本稿は、次のような構成をとる。第1節では、現代における同盟の意義を検討するため、NATO を事例としつつ「同盟の終焉」論の内容を吟味する。そこでは、「同盟の終焉」論において、同盟に対するすぐれて古典的な定義が用いられ、新たな国際環境に合致するような定義が用いられていない、という点を明らかにする。続く第2節では、冷戦終結と9.11テロを通じて「同盟の拡大」が進行したことを描出する。ここでは、冷戦後に地理的な拡大（水平的拡大）と任務面での拡大（垂直的拡大）の双方が進行し、同盟変革が劇的に進行した態様を描く。NATO の場合、同盟の終焉論は同盟の拡大論に転化したことが示されるであろう。その鍵を握るのは、同盟と「有志連合（coalition of the willing）」の提携である。以下、こうした点を検証してみたい。

(4) Rajan Menon, *The End of Alliances* (Oxford: Oxford University Press, 2007); Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review* (Hoover Institution) No.113 (June/July 2002) <<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>>; Idem, *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order* (New York: Alfred Knopf, 2003). ロバート・ケーガン『ネオコンの論理——アメリカ保守主義の世界戦略』山岡洋一訳（光文社、2003年）。Kurt M. Campbell, "The End of Alliances? Not So Fast," *Washington Quarterly*, Vol. 27, No. 2 (Spring 2004), pp. 151-163.

(5) *Washington Post*, July 2, 1993.

1 NATO「終焉論」の展開

世界最大の同盟である NATO は、創設から 60 年に及ぶ歴史の中で、幾多の危機を経験し、その都度、「終焉論」が表面化した⁽⁶⁾。ここでは NATO の終焉論は、①政治的現実主義、②孤立主義、③「大西洋主義の終焉」論、④有志連合論、⑤「緩やかな対抗」論という形で表出してきたと整理できるので、それぞれ検討を加えてみたい。

第 1 は、政治的現実主義からの終焉論であり、これは NATO 創設時から既に存在してきた。この立場に共通するのは、同盟関係における軍事偏重への警鐘であり、これは同盟が本来持つべき外交面での柔軟性を回復するという主張にも繋がる。その代表的な論者としては、NATO 創設時に国務省政策企画部長を務めたジョージ・ケナン (George F. Kennan) が挙げられるだろう⁽⁷⁾。彼は、対ソ「封じ込め」の中核は欧州復興計画を通じた地域の安定にあり、むしろ NATO のような軍事同盟はドイツ分断を固定化し、在欧米軍を常駐させると論駁した。彼は「西ヨーロッパが攻撃を受けた場合、その防衛のために合衆国を引き出すためには、同盟という形が是非とも必要なのだという声が、西ヨーロッパ側から不断に聞こえてきたが、これは私にとって、全く我慢ならないものであった」と当時を回想している⁽⁸⁾。つまり外交官であるケナンにとって NATO は、ソ連の軍事的脅威を過大視した結果として生まれた「自己撞着的な連合」に他ならなかった。こうした NATO 批判の急先鋒であったケナンが、冷戦終結後、NATO 拡大反対の論陣を張ったのは当然の論理的帰結だった⁽⁹⁾。

こうした軍事同盟への懐疑論は創設期に限られるものではなく、つねに NATO は「厄介な同盟 (Entangling Alliance)」と評され、米国の「行動の自由」を奪う存在としてみなされてきた⁽¹⁰⁾。こうした潮流の中、デタント期に米欧間の『同盟の終わり』を論じたのがロナルド・スチール (Ronald Steel) である。彼は、「ヨーロッパ人にとって NATO 条約の調印は誇るべき瞬間ではなく、あきらめの時であった」とし、米欧間の不平等な関係を制度化した同盟はいずれ崩壊に至ると展望したのである。スチールにとって「この同盟は決して平等の提携ではなく、強者が弱者を守ることに同意した契約である」⁽¹¹⁾ ため、戦後復興

(6) 終焉論と並んで重要なのは、同盟の危機説である。NATO 同盟の危機を扱った著作としては、ヨハネス・シュタインホフ『危機に立つ NATO』郷田豊訳 (原書房、1977 年) が有名である。

(7) ケナンの同盟観については M・J・スミス『現実主義の国際政治思想——M・ウェーバーから H・キッシンジャーまで』押村嵩他訳 (垣内出版、1997 年) 213～245 ページを参照。

(8) ジョージ・F・ケナン『ジョージ・F・ケナン回顧録』上巻、清水俊雄訳 (読売新聞社、1973 年) 382～383 ページ。

(9) George F. Kennan, “A Fateful Error,” *New York Times*, February 5, 1997.

(10) Robert E. Osgood, *NATO: The Entangling Alliance* (Chicago: University of Columbia Press, 1962); Timothy, P. Ireland, *Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1981).

を経験しつつあった当時の欧州諸国が米国との同盟に終止符を打つことは、むしろ自然な流れであったと言える。つまり、政治的現実主義者にとって、米国に欧州防衛を義務づける NATO という軍事同盟は、ワシントンの選択肢を狭めるものと映ったのである。

第2の終焉論は、米国に伝統的である孤立主義に基くものである。この立場に共通するのは、極めて古典的な同盟観を持っている点である。すなわち、冷戦期に同盟形成を必要とした「ソ連の脅威」が消滅したため、冷戦後にこうした同盟は一切不要になったとの主張である。その代表的論者であるラジャン・メノン (Rajan Menon) は、ソ連邦崩壊後も「永続的同盟、同盟国の防衛、欧州・北大西洋における部隊の前方展開に対する誓約」⁽¹²⁾を維持していることは不自然と断ずる。彼によれば、「今必要なのは健全な外交・想像力・叡智を軸とした強固な大西洋パートナーシップであり、軍事条約は必要ない」。この議論で特徴的なのは、冷戦期の同盟が任務としていた「封じ込め」は達成され、NATO 諸国、日本、韓国等の同盟国は米国の支援が無くても地域的安全を確保できる、と極めて楽観している点である。逆に、9.11 後に米国が主導したアフガニスタンやイラクの戦争も同盟関係を結束させるよりはむしろ分裂させていると主張する。こうした孤立主義的な主張は、同盟国による役割分担を求める米議会や世論の心情にも一致する。そして対テロ戦争の長期化を受けて、こうした孤立主義的傾向は強まる可能性がある。こうした孤立主義の視点からの「同盟の終焉」論者として他にチャーマーズ・ジョンソン (Charmers Johnson)、テッド・カーペンター (Ted Carpenter) が指摘できるが、米軍の全面撤退を求める点でメノンと同じ方向性を共有する⁽¹³⁾。

第3の終焉論は、「大西洋主義の終焉」⁽¹⁴⁾から論じるものである。9.11 後の世界にあって、冷戦時代を米欧関係の黄金期と見るのは、ある種のノスタルジーと映る。その中で最も注目を浴びたのはイラク戦争後に噴出した「ケーガン論争」⁽¹⁵⁾であった。ロバート・ケーガン (Robert Kagan) によれば、冷戦終結によって、「米欧間ではパワーの効用、パワーの道義、パワーの妥当性をめぐる見解に大きな開きが出て」きた。彼の比喩にならえば、武力による紛争解決を指向する「戦闘神マルス」米国と、域内統合によって紛争の平和的解決を指

(11) Ronald Steel, *The End of Alliance: America and the Future of Europe* (New York: Viking Press, 1964). R・スチール『同盟の終わり——ヨーロッパの将来とアメリカ』平泉渉訳(鹿島研究所出版会、1965年)39ページ。

(12) Menon, *The End of Alliances*, p. 99.

(13) Chalmers Johnson, *Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic* (New York: Metropolitan, 2004); Ted Carpenter, ed., *NATO's Empty Victory: A Postmortem on the Balkan War* (Washington, D.C.: CATO Institute, 2000).

(14) 大西洋主義の終焉については次を参照。Ivo H. Daalder, "The End of Atlanticism," *Survival*, Vol. 45, No. 2 (Summer 2003), pp. 147-166; David M. Andrews, "Is Atlanticism Dead?" Idem., ed., *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 256-266.

(15) Kagan, "Power and Weakness"; Idem., *Of Paradise and Power*, pp. 3-4.

向する「美の女神ヴィーナス」欧州との間に、火星（マルス）と金星（ヴィーナス）ほどの距離が生まれたことになる。こうした戦略文化の違いゆえ、冷戦期に米欧間の紐帯として機能してきた北大西洋条約機構（NATO）も、以前のような結束を維持できない。

このように、米欧間の力の格差から脅威認識のずれが発生しているというケーガンの指摘は、ジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）米政権がテロリストによる大量破壊兵器保有を未然に防ぐため「先制攻撃」を唱導したことによって、一層深刻なものになった。「ブッシュ・ドクトリン」と呼ばれる新たな戦略は、9.11 テロへの米国の対応から生まれたという意味では「防御的」な側面を持つものの、これは米国の覇権主義や単独行動という側面も有する。

第4の終焉論は、既存の同盟よりも「有志連合」⁽¹⁶⁾を優先させる立場である。有志連合とは一般に「国連のマンドートと管理の枠外で、軍事的に行動する国家の集団」と定義され⁽¹⁷⁾、1991年の湾岸戦争における多国籍軍の作戦によって一躍脚光を浴びることとなった。米ブッシュ政権では、条約を基盤とした国際機関や同盟と、アドホックな有志連合という対比が好んで取り入れられているが、有志連合はしばしば米国の「単独行動主義」⁽¹⁸⁾の代名詞ともなっている。その根底にあるのが米国の軍事的な優位性であり、これによって支えられる「一極世界」という戦略文化である。2002年9月にブッシュ政権が公表した『米国の国家安全保障戦略』でも、「米国は、自由を推進して勢力均衡を図るため、能力と意思を有する国家の連合を可能な限り広範に組織する」⁽¹⁹⁾と、有志連合重視が見てとれる。

有志連合が同盟の代替手段として議論されるように変化するのは、1999年のコソボにおける「同盟の力（Allied Force）」作戦以降のことである⁽²⁰⁾。NATOの指揮命令系統を通じた軍事作戦は、北大西洋理事会の政治決定に基づいて遂行されるが、そこでは全会一致に

(16) 山本吉宣は、認定と編成という2つの基準を軸として有志連合を次の5種類に分類している。すなわち、①国連の認定の下で編成される多国籍軍（朝鮮戦争）、②同盟の認定の下で編成される多国籍軍（コソボ）、③国連・同盟の認定を得ない実行される多国籍の武力行使（ヴェトナム戦争）、④国連・同盟の認定の下で編成された多国籍軍（アフガニスタン）、⑤国連・同盟の認定を得ないで実行される単独の武力行使（戦争）である。このうち③と⑤は他の国際機関による権限委任を請けずになされる、単独の軍事力行使であり、有志連合という分類にはなじみにくい。山本吉宣『「帝国」の国際政治学』（有信堂、2006年）319～333ページ。

(17) 同上、318ページ。

(18) Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003); G. John Ikenberry, ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2002).

(19) White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: September 2002,) p. 25. 広瀬佳一「NATO 軍事機構の『欧州化』と米欧関係」『国際安全保障』第34巻第3号（2006年12月）93～117ページ。同「在欧米軍の再編とNATO」『国際安全保障』第33巻第3号（2005年12月）67～83ページ。植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』（有斐閣、2003年）。

(20) 米国の同盟政策の変化が米欧関係へもたらす影響については、次を参照。広瀬佳一「欧州安全保障・防衛政策の可能性」『国際政治』第142号（2005年8月）48～62ページ。岩間陽子「拡大するドイツ連邦軍の活動」『国際安全保障』第34巻第3号（2006年12月）119～134ページ。

よる決定が前提となる。しかしコソボ空爆において、攻撃目標選定をめぐる米英仏間の対立が表面化した。その結果、米軍主導の空爆に対して、NATO加盟各国が事実上の拒否権を有することになった。いわば、全加盟国による決定という手続き的な正当性を重視した結果、軍事作戦の効率性が低下した形になった。ブッシュ政権の国防長官に就任したドナルド・ラムズフェルド(Donald Rumsfeld)は、全会一致による「委員会の戦争(war by committee)」方式は、米軍の行動の自由を奪っていると鋭く反発した。彼は、「任務(mission)が連合(coalition)を決定するべきであり、その逆ではない」と断じ、アドホックな「有志連合」が、公式の同盟関係よりも優先される可能性を示唆した⁽²¹⁾。それ以降、ブッシュ政権が有志連合という形式を好むこととなったのは当然の結果であった。イラク危機において、同盟国である仏独両国が英米主導の軍事作戦へ疑義を投げかけ、その結果として国連安保理による武力行使容認決議が得られなかったという事実は、NATOの結束を著しく損なうこととなった。また、2006年版の米国防省『4年毎の国防見直し(QDR)』では、「静態的な同盟から動態的なパートナーシップへ」との力点変化を強調されており、有志連合重視に代えて、パートナーシップ重視する姿勢を示している⁽²²⁾。

なおNATOの場合、同盟内部に「有志連合」的な存在がある。それが合同統合任務部隊(CJTF)⁽²³⁾と呼ばれるものであり、その構想の萌芽はNATOによるボスニア作戦に認められる。ここでいう「合同(combined)」とは多国籍の作戦であり、「統合(joint)」とは陸海空各軍が参加することを意味する。このCJTFは同盟国の有する陸海空軍の「能力や資産(capabilities and assets)」を選択的に活用できるというものであり、その発想は「有志連合」に共通すると言える。

最後に、第5の同盟「終焉論」は、欧州連合(EU)による共通外交安全保障政策(CFSP)強化によりNATOが形骸化するという主張である。もし安全保障面でもEUの単独行動主義的傾向⁽²⁴⁾が生まれるならば、将来的に米国に対する「緩やかな対抗(soft-balancing)」⁽²⁵⁾を生む可能性をはらむ。近年安全保障分野におけるEUの活動は拡大基調になり、ボスニア、マケドニア、コンゴ、グルジア、パレスチナ、アフガニスタン等で軍事ミッションや警察ミッションを率いている。ボスニアにおいては、2004年12月にNATOが指揮する平和安

(21) Donald Rumsfeld, "Transforming the Military," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3 (May/June 2002), p. 31.

(22) U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington, D.C.: USDOD, 2006), p. vii. 但し、「アフガニスタンとイラクにおけるNATOの役割を拡大する」(p. iii)とも記されており、ペンタゴンがNATO軽視へ傾いていると判断することは早計である。

(23) 小林正英「地域紛争と危機管理」庄司克宏編『国際機構』(岩波書店、2006年)49～68ページ。

(24) 鶴岡路人「EUの変容とEU研究の新しい課題」田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編『EUの国際政治——域内政治秩序と対外関係の動態』(慶應義塾大学出版会、2007年)337ページ。

(25) Robert A. Pape, "Soft Balancing against the United States," *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 7-45.

定化部隊（SFOR）7,000 人の指揮が EU 平和安定化部隊（EUFOR）へ移譲され、EU の存在感を示した。また脅威認識の面でも米欧は必ずしも一枚岩的ではない。EU が 2003 年に採択した『欧州安全保障戦略（ESS）』⁽²⁶⁾ は、ブッシュ政権が『米国の国家安全保障戦略』で提示した先制攻撃論に対する回答であり、米国同様に、大量破壊兵器の拡散、テロ・ネットワークの拡大、破綻国家や組織犯罪の蔓延、そして地域紛争といった脅威を重視することを謳いあげた。但し EU は、脅威に対して「早期、迅速、かつ必要とあれば、大胆な介入を促進するような戦略文化を持つ」との立場を表明し、欧州としての独自性を打ち出している。また EU は、武力行使の法的根拠は国連安保理決議にあるという原則論を崩しておらず、武力行使容認決議を得ずにイラク開戦に踏み切った英米両国との違いは明白である⁽²⁷⁾。つまり、米欧の戦略文化の相違を、戦略文書の表現だけで糊塗することはできないと言える。周辺に明白な脅威を見出さない「安全な欧州」と、国際テロといった「新たな脅威」への「対テロ世界戦争」を唱導する米国との認識ギャップは、厳然と残っている。

現時点では、EU の共通外交安全保障政策の胎動は、米国に対する直接的な対抗を目指すものでも、まして米国の軍事的な脅威になるというものでもないとの評価が一般的である。チャールズ・カプチャン（Charles Kupchan）が指摘するように「EU は、アメリカへの軍事的脅威になりそうにない」のであり、「ヨーロッパが防衛面で前進しようとも、その戦闘能力は、近い将来には、穏健なものにとどまる」⁽²⁸⁾と予想されるからである。こうした、欧州側の努力が NATO における米国の負担軽減に繋がるものとして、これを歓迎する議論も少ない⁽²⁹⁾。但し、長期的には米欧間の同盟関係への挑戦となる可能性を秘めていると見る論者も存在する⁽³⁰⁾。

以上、同盟の終焉論として政治的現実主義、孤立主義、大西洋主義終焉、有志連合論、EU による「緩やかな対抗」論を概観した。こうした終焉論は、冷戦期に築かれた米欧間の紐帯が、冷戦後になって変質していると認識する点で共通している。しかし、こうした

(26) European Union, *A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy* (Brussels: December 12, 2003). 小林正英「EU 安全保障戦略」『慶應法学』第 2 号 (2005 年 3 月) 237～257 ページ。

(27) Jean-Yves Haine, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy,” *Current History*, Vol. 103, No. 671 (March 2004), pp. 107-118.

(28) チャールズ・カプチャン『アメリカ時代の終わり(上)』坪内淳訳(NHK ブックス、2003 年)276 ページ。

(29) EU と NATO との相互補完性を論じるものとしては、次を参照。Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered* (Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield, 2003); Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007). 小林正英「新しい安全保障主体としての EU」田中・小久保・鶴岡編『EU の国際政治』217～234 ページ。

(30) Jolyon Howorth, *Security and Defence Policy in the European Union* (Basingstoke and New York: Palgrave, Macmillan, 2007), pp. 135-177. ジョリオオン・ハワース「ブッシュ第 2 期政権下での大西洋協調とテロとの戦い——欧州の展望の分析」防衛庁防衛研究所編『第 2 期ブッシュ政権の安全保障政策と世界』(防衛研究所安全保障国際シンポジウム・平成 16 年度報告書) 79～88 ページ。

同盟終焉論が喧伝される一方で、冷戦後の世界において、NATO は同盟の「再定義」を行い、加盟国を増やし、今なお存続し続けている。このように同盟終焉論の予測に反する形で NATO が存続した理由はなんだろうか。その答えは、同盟の「拡大」にある。

2 同盟拡大の諸相 (1) ——同盟による「域外作戦」

既述のように、同盟とは加盟国相互の安全保障協力を軸とした国家間関係を指す。そのため、ここでは①安全保障協力の対象範囲（同盟の地理的範囲）、②安全保障協力の性格（同盟の任務）という 2 点から、同盟の変革過程を検討したい。結論を先に言えば、①の同盟の地理的範囲は、冷戦期の大西洋地域中心のものから、冷戦終結後にグローバルなものへと、劇的に変化した。②の同盟の任務は、冷戦期の共同防衛志向から、冷戦後の危機管理・紛争処理へと変化を遂げた。以下、同盟の地理的拡大を「水平的拡大」、同盟の任務の変化を「垂直的拡大」とそれぞれ整理しながら、NATO 変革の過程を描出する。この中で、NATO は抑止と防衛という防御的な態勢から、強制外交や武力行使といった攻勢的な態勢へと変貌を遂げた。こうした力学が、同盟の終焉論を超えるような変革をもたらしたのである。

NATO 拡大の第 1 の側面は、同盟の地理的範囲の拡大である。集団防衛を軸として形成された NATO は、域外紛争による「巻き込まれ (entrapment)」を防止するため、作戦の地理的範囲を厳格に制限していた。北大西洋条約の中心的な規定は、集団的安全保障と相互援助を定めた第 5 条であるが、同条項は、締約国への攻撃は全締約国への攻撃とみなされ、各締約国は「北大西洋地域 (North Atlantic Area)」の安全を維持するために必要とされる支援（武力の使用を含む）を提供することを求められた。こうした規定内容を「5 条任務」と呼ぶ。この 5 条任務の地理的範囲は①欧州もしくは北米における締約国の領域、②加盟国の部隊が占領軍として駐留する地域、③北回帰線以北の北大西洋地域における締約国の管轄下にある島、④締約国の軍隊、船舶または航空機に限定されたのである。この 4 点に含まれる地域を一般に「NATO 地域」と呼び、また、こうした地理的範囲を越えて起こる問題を「域外問題」と呼んできた。

冷戦後の NATO の戦略概念は、ボスニアとコソボという 2 つの域外問題を触媒に発展した⁽³¹⁾。1989 年に始まる冷戦終結のプロセスにより東西ドイツでの対ソ抑止は意味を失ったが、NATO は新たに欧州地域の紛争へ共同で対処することを触媒として同盟を「再定義」した。こうした中で最初の転機となったのが 1991 年に採択された「同盟の新戦略概

(31) 吉崎知典「米国の同盟政策と NATO ——冷戦後の『戦略概念』を中心として」『国際政治』第 150 号 (2007 年 11 月) 115 ～ 134 ページ。佐瀬昌盛『NATO 21 世紀からの世界戦略』(文藝春秋、1999 年)。

念」(MC400)であった⁽³²⁾。新戦略概念の核心は、北大西洋地域を越える「域外(out-of-area)」危機への危機管理を正式な任務として位置づけたことにある⁽³³⁾。そして1992年以降、NATOは旧ユーゴのボスニア・ヘルツェゴヴィナの内戦に介入し始めた。当初、域外作戦の法的根拠は北大西洋条約第2条の「国際協力」と第4条の「同盟国間の安全保障協議」に求められていた。これにより締約国は領土の統一、政治的独立、締約国の安全が脅かされた場合に同盟としての協議を要請することが認められていた⁽³⁴⁾。しかし、ボスニアでの情勢が悪化するにつれ、国連安保理からNATOによる武力行使を容認する決議が出されるようになった。そして1994年にNATOは「域外」であるボスニアにおいて初めて武力行使へ踏み切り、翌1995年には本格的空爆を通じてボスニア和平を実現することになった。

それでは、こうした地理的限界をどのようにNATOは克服し、グローバルな作戦・ミッションを遂行するようになったのであろうか。ここではNATOがどのように域外作戦を正当化してきたのかを中心とし、ボスニア、コソボ、9.11テロへの対応、アフガニスタン、イラクという5つの事例について検証する。以下検討するようにNATOによる軍事関与は、バルカン半島では同盟結束の重視であったが、9.11以降は有志連合による柔軟性を重視した。しかしイラク開戦後にNATOがアフガニスタンで作戦指揮を担当した頃から、再び同盟重視の路線へと振れていると言える。

(1) ボスニア・ヘルツェゴビナ——初の域外作戦と「強制外交」

1992年4月に本格化したボスニア・ヘルツェゴビナ内戦に対してNATOは初めて軍事関与をすることになった⁽³⁵⁾。NATOは米英仏等主要国の要請を受け、国連安保理決議による授權を基礎として段階的にボスニア紛争の処理を担当し、ついには空爆によって「強制外交」を担当し、停戦後には6万人の平和実現部隊(IFOR)を率いて安定化作戦を担当することになる。

このようにボスニア内戦への本格介入を分水嶺としてNATOは域外作戦を本格化することとなるが、当初、NATOの姿勢は極めて慎重なものであった。その理由は、当時NATO

(32) NATO, "The Alliance's New Strategic Concept," November 7-8, 1991 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.

(33) Douglas Stuart and William Tow, *The Limits of Alliance: NATO Out-of-Area Problems since 1949* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990), chaps. 1-2.

(34) この条項を援用して古くは1956年のスエズ危機から、第4次中東戦争、そして湾岸戦争にいたるまで同盟国の間で「協議」が行われてきた。

(35) Ivo Daalder, *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2000); Richard Holbrook, *To End a War* (New York: Random House, 1998); Joyce P. Kaufman, *NATO and the Former Yugoslavia* (Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield, 2002).

にとって最大の課題が、1991年末のソ連邦解体後にいかにして旧東欧地域で「力の真空」を生まないかにあったからである。ソ連邦解体の直前に開催された同年11月のローマ首脳会議でNATOは「同盟の新戦略概念」を採択し、欧州正面におけるワルシャワ条約機構との対峙を想定した「前方防衛」と「柔軟反応」態勢から、危機対処や紛争防止のため柔軟性・機動性を重視した態勢へ移行するとの方向性を提示した⁽³⁶⁾。こうした危機対処作戦を担当する上での条約上の根拠は、第2条の「国際協力」と第4条の「同盟国間の安全保障協議」という規定であった。これにより締約国は領土の統一、政治的独立、締約国の安全が脅かされた場合に同盟としての協議を要請することが認められた。但し、これは同盟として、ごく一般的な安全保障協力を定めたものに過ぎず、NATOの主任務を域外作戦へと変更するべく舵を切るものではなかった。

NATOによるボスニア関与は、1992年夏、国連平和維持活動として展開していた国連防護軍(UNPROFOR)への協力という形で実現する。それは次の2つの軍事作戦を同盟として分担するものであった。第1に、武器禁輸(対旧ユーゴ全域)および包括的経済制裁(対セルビア・モンテネグロ)をアドリア海で監視する任務である。第2に、ボスニア上空における飛行禁止空域の監視である。第1の海上監視活動について特筆すべきは、当初NATOが他の国際機構である西欧連合(WEU)と海域分担を行ったことである。NATOはアドリア海のイタリアに近い海域のみを担当し、セルビアの補給基地であるモンテネグロの港付近の監視を担当したのはWEUであった。

1992年の時点では、NATOによる「武力行使」は一切認められていない。また、初めての域外作戦を実施するにあたり、1992年6月のオスロ北大西洋理事会では、その根拠を国連安保理決議ではなく、欧州安全保障協力会議(CSCE、当時)の決議に求めていたことは注目される。しかし全会一致を原則とするCSCEは、加盟国である旧ユーゴ連邦(当時)の同意を取りつけることができなかった。そのためNATOは、次の12月の理事会で、国連安保理決議に基づく平和維持活動を「ケース・バイ・ケース」で支援する決定を下した。これ以降、NATOによる作戦上の根拠は、一義的に国連安保理決議に求められることとなる。

次に、現地で治安状況が悪化する中、NATOは国連安保理の授權による武力行使を担当するように変化していった。まず、ボスニア国内に展開する国連要員の安全を確保する必要から、翌1993年の2月、NATOの作戦に関する「武力行使容認決議」が国連安保理で採用された⁽³⁷⁾。続いて、アドリア海における海上監視について、4月の国連安保理決議820号は旧ユーゴ領海内における作戦行動をNATOに容認した。こうして1993年6月に始ま

(36) 「同盟の新しい戦略概念」については、次を参照。John Kriendler, "NATO's Changing Role: Opportunities and Constraints for Peacekeeping," *NATO Review*, Vol. 41, No. 3 (June 1993), p. 17.

る「シャープ・ガード」作戦によって、NATO と WEU が共同でアドリア海監視をすることが可能となった。この WEU との共同の作戦は「合同任務部隊 440 (CTF440)」が担当することとなり、これが後の「統合合同任務部隊 (CJTF)」による作戦の雛形となった⁽³⁸⁾。

こうした中、NATO 空爆による地上の安全確保は本格化する。1993 年 8 月の理事会において NATO は、サラエボやゴラジュデ等国連が指定した「安全地域」に対する攻撃を防止する目的から、近接航空支援（空爆）を敢行する準備があると宣言する。1994 年 1 月のブリュッセル首脳理事会において、再び NATO は空爆によって国連のプレゼンスを支える態勢を示す。この過程で NATO は、国連の権威を支えるための西側諸国の手段へと転じたのである。そして 1994 年 2 月、セルビア人勢力の迫撃砲攻撃によりサラエボの市場で民間人 68 人の死者が出たことを転機として西側の姿勢は硬化し、これを受けて NATO はセルビア人勢力に対して最後通告を発し、空爆を実行した。こうした空爆の威嚇を背景として、和平実現を求める姿勢は「強制外交 (coercive diplomacy)」⁽³⁹⁾ と呼ばれる。

このように 1992 年から約 2 年間で、NATO は域外の軍事作戦で武力行使を敢行する同盟へと変貌した。NATO の作戦拡大は、国連安保理の承認を得て実現したのである。そして、1995 年の Dayton 協定に基づく和平実現後、NATO は約 6 万人の「平和実現部隊 (IFOR)」の指揮権を担当することとなる。こうして同盟の最前線は、ボスニア全域へと前進したのである。

以上概観したように、最初の域外作戦であるボスニア内戦において、NATO は国連安保理の授權を軸としながら活動領域を拡大した。そして NATO は、内戦終結に向けた空爆を通じて「強制外交」を担当することとなり、停戦実現後は自ら安定化作戦を主導した。こうして、条約に基づく「NATO 地域」という地理的制限を克服していったのである。

(2) コソボ空爆——国連安保理決議なき人道的介入

ボスニア内戦は、域外作戦を同盟の任務へと変質させる分水嶺となったが、次の試練は、同じ旧ユーゴ連邦内のコソボであった。コソボ問題は、自治権の範囲をめぐるユーゴスラ

(37) 但し、当時の国連防護軍の交戦規定 (ROE) は不十分であったと批判された。Bruce D. Berkowitz, "Rules of Engagement for U. N. Peacekeeping Forces in Bosnia," *Orbis*, Vol. 38, No. 4 (Fall 1994), pp. 635-646; John A. MacInnis, "The Rules of Engagement for U. N. Peacekeeping Forces in Former Yugoslavia: A Response," *ibid.*, Vol. 39, No. 1 (Winter 1995), pp. 97-100.

(38) CJTF 構想は 1993 年 9 月の NATO 非公式国防相会議においてレス・アスピン (Les Aspin) 米国防長官が提案したものであるが、その背景にはボスニア内戦への NATO 関与がある。Nora Bensahel, "Separate But Not Separate Force: NATO's Development of the Combined Joint Task Force," *European Security*, Vol. 8, No. 2 (Summer 1999), p. 52.

(39) 強制外交は「相手方の行動を制止し、行動前の状態に復旧するための説得努力」であり、戦略的防衛的活用と位置づけられる。Alexander L. George, William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, Second Edition (Boulder: Westview, 1994), p. 7.

ビア連邦政府とコソボ在住アルバニア系住民との間の対立として始まった、いわゆる「国内紛争 (intrastate conflict)」である。しかしながら、アルバニア系住民への弾圧に対する「人道的介入」への関心が高まった結果、NATO による直接関与が求められることとなった。

コソボ空爆は、中露両国が武力行使への反対姿勢を明白にしていたため、国連安保理による明白な授權がない形で実施されることとなった。コソボでの武力行使に際し、NATO が依拠した国連安保理決議として次のようなものがある。まず 1998 年 9 月 23 日の国連安保理決議 1199 号はコソボでの暴力行為のすべてを非難し、即時かつ無条件に交渉を開始するよう勧告した。米国は、ユーゴ政府による責任ある履行を要求し、その約束が遵守されない場合は、軍事力行使も辞さないという姿勢を明らかにしてゆく。「地域に於ける平和と安定を回復するためのさらなる行動と追加的措置について検討する」⁽⁴⁰⁾ という表現が盛り込まれたが、これは武力行使容認決議を「模する」ものとして、ベオグラードへ外交圧力を行使するものであった。また 10 月 24 日の国連安保理決議 1203 号ではコソボにおける人権抑圧を非難しながら、NATO は「同盟は直接的な立場と利益をコソボに有する」と宣言している。これらにより NATO は軍事行動への何らかの法的な基盤が与えられたと判断したといえる⁽⁴¹⁾。

NATO は 1999 年 3 月から 6 月までの 78 日間にわたり、コソボ自治州のみならずユーゴ連邦の首都であるベオグラードを対象として空爆した。NATO 側発表によれば、ユーゴ連邦政府側の戦力の半数以上にあたる戦車 120 両、火砲 314 門、装甲戦闘車両 203 両を破壊した。加えて米国は地上軍投入の準備も秘密裏に行った。こうした軍事作戦は「戦争」行為に相当すると論難される可能性ははらむものであるが、NATO 側は、ボスニア空爆と同様に「強制外交」として作戦の拡大を説明している⁽⁴²⁾。

当初 48 時間の限定的空爆で早期終結を目指した NATO も、悪天候等の影響でエスカレートはできず、結局、1999 年 4 月に予定していた NATO 結成 50 周年記念式典までに問題解決を図ることはできなかった。最終的には、6 月に国連と G-8 による調停案作成、ロシアおよび欧州連合 (EU) の調停工作、そして NATO 空爆の強化という要因が、ユーゴ政府に

(40) S/RES/1199, September 23, 1998, Art. 16.

(41) Adam Roberts, "NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo," *Survival*, Vol. 41, No. 3 (Autumn 1999), p. 105.

(42) 事務総長によるコソボ空爆報告書には「NATO は、国際社会の要求が無視された場合には何が起るかについて、ミロシェヴィッチ大統領に対して明示的な警告を与えていた。強制外交の本質は武力行使の威嚇にある。これが信頼に足るものであるためには、現実の武力によって裏打ちされなければならない」(傍点筆者)と記されている。Lord Robertson of Port Ellen, *Kosovo One Year On: Achievement and Challenge* (Brussels: NATO, 2000), p. 10. ウェズリー・クラーク欧州連合軍最高司令官も、空爆終了後に『NATO レビュー』に寄稿した論文において、「航空作戦」「軍事的対応」「軍事力投入」「人道支援の提供」という用語を用いながら、「戦争」という表現を慎重に避けている。Wesley K. Clark, "When Force is Necessary: NATO's Military Response to the Kosovo Crisis," *NATO Review*, Vol. 47, No. 2 (Summer 1999), pp. 14-18.

よる和平受諾への道を開くこととなった。コソボでの暴力・抑圧行為の即時停止、コソボからのすべての軍隊、警察、準軍隊の完全撤退を謳った「軍事技術協定締結」⁽⁴³⁾がユーゴと NATO で署名されたのを受けて、6月10日に NATO は空爆を停止する。次いで国連安保理決議 1244 号⁽⁴⁴⁾に従って民間および軍事部門の国際的プレゼンスが承認され、NATO 主導のコソボ国際安全保障部隊 (KFOR)・約 5 万人が展開し、軍事的対立は終結する。

国連安保理による授權がなく始まったコソボ空爆は「正当であるが非合法 (legitimate but illegal) である」⁽⁴⁵⁾と酷評された。そのため、NATO は停戦後の復興支援について慎重な姿勢を貫くこととなった。KFOR は、紛争再発を抑止し、停戦を執行するため次のマンデートを与えられた。①旧ユーゴの軍隊・警察・準軍隊の撤退確保、②コソボ解放軍 (KLA) 等アルバニア系住民武装集団の武装解除、③難民・国内避難民の帰還に向けた環境整備、④公共の治安の確保、⑤地雷除去の監督、⑥国際的文民組織の支援・調整、⑦国境監視、⑧部隊・国際的民間組織・国際機関の防護および移動の自由を確保、が KFOR の任務として認められた。

以上、コソボの事例では、NATO が国連安保理による武力行使容認決議を得ることも、相手国 (旧ユーゴ連邦) の同意を得ることもない状況で、内政問題に対する介入へ踏み切った。これはあくまでも例外的な事例であり、コソボが前例となって無限定に NATO が人道的介入へ踏み切ることを意味するものではない。ボスニアと同様、NATO は停戦合意後に安定化任務を帯び、平和構築のアクターとして位置づけられることとなる。同盟の作戦の地理的範囲としては、あくまでも大西洋・欧州地域が対象となっていた。

なお 1999 年 4 月、NATO 加盟国はコソボでの空爆を継続するかたわらワシントン DC に集結し、戦略概念 (MC400/1) を改訂した⁽⁴⁶⁾。この新しい戦略概念において NATO は、「同盟の安全保障に対する潜在的脅威は、加盟国の領土を超えた地域で起こる地域紛争、民族対立、その他の危機、ならびに大量破壊兵器とその運搬手段の拡散等から生じる」と認識し、同盟としての活動領域を「大西洋・欧州地域」まで拡大する。以後 NATO は、低烈度でありながら、長期化する公算のある危機へ「ケース・バイ・ケース」で関与する方針を採択した。

(43) “Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Government of the Federal Republic of Yugoslavia and Federal Republic of Serbia,” June 9, 1999.

(44) S/RES/1244, June 10, 1999.

(45) NATO 国防大学スタッフへの筆者インタビュー (ローマ、2001 年 5 月 2 日)。NATO による人道的介入を「条件付き」で擁護する立場として次がある。Chris Brown, “A Qualified Defence of the Use of Force for ‘Humanitarian’ Reasons,” Ken Booth, ed., *Kosovo Tragedy* (London: Frank Cass, 2001), pp. 283-288.

(46) NATO, “The Alliance’s Strategic Concept,” April 23-24, 1999 <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>.

3 同盟拡大の諸相 (2) ——有志連合による「域外作戦」

(1) 9.11 テロへの対応——共同防衛条項の発動と「有志連合」化

大西洋・欧州地域の危機対処という 1999 年の戦略概念の枠組みは、2 年後の 9.11 テロによって挑戦を受ける。そして NATO は戦略概念を変えることなく同盟の最前線を漸次グローバルなものへと拡大することになる。まず 2001 年 9 月 11 日のアル・カーイダによるテロ攻撃は、米国本土の「安全の神話」を根底から覆した。世界貿易センタービルやペンタゴンという米国の経済・軍事中枢が、ハイジャックされた民間航空機によって攻撃され、グローバルなテロリズムに対する脆弱性が認識されることとなった。

9.11 テロに対して NATO は、米国による個別的・集団的自衛権の行使を支持し、同盟史上初めて、条約第 5 条の共同防衛条項を発動した⁽⁴⁷⁾。これは同盟の原点回帰とも呼ぶべき現象である。続いて NATO は 10 月 4 日、①情報共有の強化、②米国および NATO 諸国の航空機への上空飛行の保証、③テロの脅威に直面する米同盟国への支援、④欧州地域における米施設の治安強化、⑤対テロ作戦に必要とされる NATO アセットの換装、⑥米国および同盟国による港湾・飛行場へのアクセス確保、⑦東地中海への NATO 海上部隊の配備、⑧ NATO の空中待機早期警戒機 (AWACS) の配備、という一連の対米支援措置を発表した。こうした作戦は共同防衛条項の履行を目的とした措置である。

但し、「不朽の自由作戦 (OEF)」で当初米軍と行動を共にしたのは、NATO 加盟国では英国のみであった。ブッシュ大統領は対テロ戦争に向けた有志連合を形成し、次のように語った。「緊密な友好国である英国は作戦に直接参加する。作戦が進行するにつれカナダ、豪州、ドイツ、フランスを含む、その他の友好国も部隊提供を申し出てくれた。中東、アフリカ、欧州、そしてアジアから 40 以上の国が領空通過や空港使用を承認してくれた。多くの国から情報提供も受けている」と⁽⁴⁸⁾。有志連合の国家が集うキャンプが米フロリダ州タンパに所在する中央軍司令部に設置され、40 カ国から 70 カ国の代表が連絡調整任務のため派遣された。

2001 年 12 月、NATO 国防相会議は対テロ戦争と同盟の防衛能力とを連動させる決定をした。元来、テロ対策には国内の法執行機関との連携が不可欠であるが、これを機に NATO は国民保護、社会的インフラストラクチャーの防護、防空能力の強化、CBRN 攻撃への対策を検討することになる。こうして NATO はグローバルなテロに対応するメカニズムへと徐々に変貌してゆく。

(47) Philip Gordon, "NATO after 11 September," *Survival*, Vol. 43, No. 4 (Winter 2001), pp. 93ff.

(48) Sten Rynning, *Nato Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation* (Basingstoke and New York: Palgrave, Macmillan, 2005), p. 123.

とは言え、9.11 テロ直後の NATO の対米協力は、米国上空での AWACS による防空監視任務（2001 年 10 月から半年間）と、東地中海での海上監視活動（同年 10 月以降、2008 年 1 月現在継続中）といった情報収集・監視任務が中心であり⁽⁴⁹⁾、旧ユーゴのような形での空爆任務や、停戦後の安定化作戦は当初は皆無であった。これは、ブッシュ政権が NATO による作戦協力の提案（指揮命令系統の活用等）を拒否した結果であった。こうして NATO は約 2 年間、アフガニスタン本土の作戦に関与しなくなる。

(2) アフガニスタン平和構築とテロ掃討作戦——「有志連合」作戦の指揮

欧州地域以外における初の危機対処であるアフガニスタンは、同盟結束の試金石となっている。ボスニアやコソボの事例では NATO 自らが空爆を敢行し、停戦合意後は安定化のために部隊を率いた。こうしたプロセスで NATO 主導の国際的部隊は、治安回復後に漸次縮小した。しかしアフガニスタンでは全く逆のプロセスが進行しており、NATO が指揮を担当するようになった国際治安支援部隊（ISAF）のプレゼンスは、現在拡大の一途にある。ISAF の指揮を担当するようになった NATO は、治安が悪化するアフガニスタンへの部隊増派を加盟国に要求し続けているのである。NATO の苦悩はここにある。NATO による本格的なアフガニスタンへの関与は、9.11 テロからほぼ 2 年を経た 2003 年夏の時点まで待たなければならない。なぜこのような時間的ズレが生じたのであろうか。なぜ NATO は、アフガニスタン全土におけるテロ掃討作戦を担当するように任務を劇的に拡大するようになったのであろうか⁽⁵⁰⁾。

ア NATO / ISAF 作戦の地理的拡大

NATO が担当する作戦は現在も拡大一辺倒であるが、9.11 後の NATO の「足跡は薄い (light footprint)」ものに過ぎなかった。タリバーン崩壊後、ボン合意や国連安保理決議に沿った形で国際治安支援部隊（ISAF）が翌 2002 年 2 月に展開することとなったが、当初、国連主導のこの部隊は、首都カブールおよび周辺地域の治安確保という極めて限定された任務を与えられたに過ぎず、その規模も 5,500 人に制限されていた。当時米国のブッシュ政権は「軍隊の任務とは戦争を戦い、これに勝つことであり、平和維持活動に関与することではない」と断じ、国連主導の作戦へ協力を忌避したのである⁽⁵¹⁾。他方「不朽の自由作戦(OEF)」

(49) この東地中海における「アクティブ・エンデバー」作戦は 5 条任務に基づく作戦であり、実際にはジブラルタル海峡に至る地域の警護を含む。

(50) この 2 つの区分は NATO 作戦計画が想定する 5 段階（①評価と準備、②地理的拡大、③安定化、④治安権限の移譲、⑤再配置）を、筆者が整理したものである。International Military Staff, Secretary General, NATO, SACEUR OPLAN 10302 (Revise 1), NATO Unclassified, December 2005, pp. 5ff.

(51) International Crisis Group, “Countering Afghanistan’s Insurgency: No Quick Fixes,” *International Crisis Group Asia Report*, No. 123 (November 2, 2006), p. 3.

でテロ掃討を担当する多国籍軍は、米国主導の合同司令部(CFC)が指揮を執るという形となり、アフガニスタンでは2つの異なった命令系統が生まれることとなった。但し、当時NATOがISAFに直接関与することはなかったものの、その指揮は英国、トルコ、ドイツおよびオランダという順でNATO加盟国が担当し、また、ISAF全体の95%に相当する兵員をNATO加盟国が拠出していた。

このようなNATOの間接的関与を一挙に直接的なものへと変えたのが、米国によるイラク開戦であった。ブッシュ大統領は2002年9月に「先制攻撃論」を提唱し、大量破壊兵器と国際テロを「新たな脅威」と位置づけたが、こうした米国の姿勢に符合するように、NATOはグローバルな対テロ戦争へ参画するよう方針転換を図る。2002年5月の北大西洋理事会においてNATOは「全ての任務を遂行するために、必要とされればいかなる場所へも即座に移動し、距離や時間に一切制限されることなく作戦を継続し、与えられた目的を達成するために部隊を展開できなければならない」と決定し、「対テロ世界戦争」遂行を同盟の任務と位置づけたのである⁽⁵²⁾。こうしてNATOによる危機対処の地理的制限は事実上なくなり、まず想定された同盟の最前線はアフガニスタンの首都カブールであった。

その後の2003年3月の米英イラク攻撃、そして5月1日のブッシュ米大統領による「勝利宣言」を受けて、イラクでは多国籍軍が主導的に安定化作戦を遂行することになった。これと軌を一にするように、2003年8月、アフガニスタンの作戦指揮はNATOの統合軍北部司令部(JFC-North)が担当することとなった⁽⁵³⁾。これは、NATOが有志連合として関与するのはアフガニスタンでありイラクではないことを含意した。

NATOによる指揮担当以降、ISAFの作戦範囲は北部・西部・南部・東部と、時計回りと反対にアフガニスタン全土に及んだ。まず2003年10月の国連安保理決議1510号に従う形で、第1段階としてISAFは、マザリシャリフ、ファイザバード等の治安が比較的安定している北部地域へと拡大した。次いで第2段階として、2005年5月、ヘラート等の西部へ行動範囲は拡大した。ISAFの地方展開は、アフガニスタン復興支援活動の拡大を期待させることになり、ここで地方復興支援チーム(PRT)の活動が一躍脚光を浴びることとなった。NATOの試練は、2006年に南部・東部地域における治安回復という難しい任務を担当したことであった。第3段階は2006年7月、タリバーンの本拠地であるカンダハールが位置する南部へ展開し、続いて10月に第4段階として、不安定なパキスタン国境付近を含む東部地域へと拡大した。こうしてNATOは、東西南北および中央という5つの地域司令部を通

(52) Diego A. Ruiz Palmer, "Afghanistan's Transformational Challenge," *NATO Review*, Summer 2005, <www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/art2.html>.

(53) Julion Miranda-Calha (Portugal), *NATO's Out of Area Operations*, Draft General Report (Defense and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, 056 DSC 05 E, March 30, 2005), pp. 1-4.

じて、アフガニスタン全土に展開する ISAF を指揮するようになった。部隊の規模も 2007 年 11 月時点で 4 万 1,144 人まで膨れあがった⁽⁵⁴⁾。

イ NATO / ISAF 任務の拡大

ISAF がアフガニスタン全域展開をするようになり、NATO は作戦の見直しを迫られた。NATO の任務は、旧ユーゴで担当してきた安定化任務のみならず、次のような 3 つの変化を遂げた。すなわち①テロ掃討作戦の担当、②地方復興チーム (PRT) の拡充、③治安部門改革の本格化である。

第 1 のテロ掃討作戦の担当は、NATO が初めて担当する任務であり、アフガニスタンにおける作戦の一本化の結果として 2006 年に実現した。それまでテロ掃討はアフガニスタン合同軍 (CFC-A) が担当してきたが、米国の度重なる要求の結果、2005 年 2 月の NATO 非公式国防相会議は合同軍と ISAF による 2 つの作戦を併合することで同意した⁽⁵⁵⁾。同年 12 月には ISAF の交戦規則 (ROE) は合同軍のものと同一のものとなった。NATO の作戦計画によれば、こうした移行措置は「米中央軍、統合軍そして貢献国との間の調整」を通じ、「アフガニスタン合同司令官の同意」を得て初めて実現した⁽⁵⁶⁾。そして翌 2006 年夏には NATO による ISAF 指揮への命令系統の一本化により、アフガニスタン合同軍司令部 (CFC-A) は廃止された。オランダ、英国、カナダ、アフガニスタン、デンマークの統合部隊が NATO として初めてカンダハール地方のタリバーン掃討作戦を担当したのは、その帰結であった。また ISAF の地上作戦を支援するため米仏蘭等の NATO 加盟国による近接航空支援 (CAS) が行われるようになった。こうして NATO の作戦は、旧ユーゴで展開したような「強制外交」と、地上部隊による平和構築およびテロ掃討作戦を組み合わせたものへと変わりつつある。

任務拡大の第 2 は、地方復興支援チーム (PRT) の展開である⁽⁵⁷⁾。PRT とは、作戦計画第 10302 号 (OPLAN 10302) に示されたように、アフガニスタン中央政府の権限を拡大し、開発と復興を実施することを支援する目的から、アフガニスタンの地方に拠点を置く国際

(54) これには各国指揮下の部隊 4,140 人が含まれる。主要な派遣国は米国 (1 万 5,108 人)、英国 (7,740 人)、ドイツ (3,155 人)、イタリア (2,395 人)、カナダ (1,730 人)、オランダ (1,516 人)、トルコ (1,220 人)、フランス (1,073 人) である。NATO, “International Security Assistance Force” <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/isaf_placemat.pdf>.

(55) Miranda-Calha, *NATO's Out of Area Operations*, p. 4.

(56) NATO, OPLAN 10302 (Revise 1), NATO Unclassified, December 2005, pp. A-1, 2.

(57) PRT の訳語として「地域復興支援チーム」というものもある。PRT の活動について詳しくは次を参照。上杉勇司「地方復興支援チーム (PRT) の実像——アフガニスタンで登場した平和構築の新しい試みの検証」『国際安全保障』第 34 巻第 1 号 (2006 年 6 月) 35～62 ページ。今村英二郎「国際平和協力活動における民軍協力——大規模自然災害復興支援、平和構築支援を中心に」『防衛研究所紀要』第 9 巻第 3 号 (2007 年 2 月) 21～59 ページ。

的軍事・民間要員の混成チームを指す⁽⁵⁸⁾。PRT はヴェトナム戦争における米陸軍の「民事作戦地方開発支援計画 (CORDS)」を基礎としたものであるが、その要諦は、軍事組織による治安維持と文民組織による復興支援を有機的に組み合わせることにある。既述のように平和構築には国軍改革、警察改革、武装解除・動員解除・再統合 (DDR)、司法改革、麻薬対策等を通じた国家再建が不可欠である。また民主化や国内経済の活性化のためにも、復興事業と治安維持の両輪をうまく組み合わせる必要がある。米国主導の PRT の場合、米陸軍の民生支援担当の要員、国務省要員、国際援助開発庁 (USAID) 等が共同のチームを編成する。PRT は主導国 (lead nation) ごとに編成が異なるが一般に規模は 80 名から 250 名程度であり、その要員の 9 割以上が軍人である。PRT は治安が十分確保できない地域の開発を推進するものとして、現在、アフガニスタン全土の 25 箇所で展開し、その数は増加の一途を辿ってきた⁽⁵⁹⁾。

任務拡大の第 3 の点として、ISAF による治安部門改革 (SSR) がある。アフガニスタンの復興支援において、国軍再建 (主導国・米国)、警察再建 (ドイツ)、武装解除・動員解除・再統合 (DDR、日本および国連)、司法改革 (イタリア)、麻薬対策 (英国) という 5 本の「柱」が設定されており、治安部門改革には多数の機関が関わっている。このうち国軍再建は、米国が指揮する合同治安改革司令部 (CSTC-A) の担当であるが、実際には英仏等 NATO 加盟国がスタッフを派遣している。

当初 NATO は、こうした枠組みの中で、旧ユーゴの事例にならいつつ重火器回収 (HWC) を中心に担当したが、次第に、国軍再建、警察再建、麻薬対策を直接・間接に支援する形になっている (但し、警察改革に 2007 年から EU も参加している)。

まず、DDR の一部である重火器回収は、旧アフガン国軍 (正規軍) を対象とするものと、非合法武装集団 (非正規軍) を主対象とした武装解除 (DIAG) の 2 つからなる。重火器回収は、国連アフガン新生計画 (ANBP) のプロジェクトとして 2003 年 4 月に始まるが、その本格的な実施は、同年 9 月に NATO が ISAF の指揮開始まで待たなければならない。HWC は 2005 年 10 月に完了し、旧アフガン国軍が保有した重火器の 98% を回収した。国連によれば重火器 1 万 2,248 点、小火器 3 万 6,571 点が回収され、これにはソ連製の T-54、T-55、T-62 等の主力戦車、BMP-1、BMP-2 等の装甲戦闘車、多連装ロケット、迫撃砲、スカッドミサイル等が含まれた。2005 年以降、DIAG として回収された重火器は 4,128 点、小火器 3 万 519 点に上り、このうち改修して使用可能なものはアフガニスタン国軍へ引き渡された⁽⁶⁰⁾。

(58) NATO, OPLAN 10302 (Revise 1), p. 1.

(59) Andrea L. Hoshmand, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan* (International Security and Economic Policy, Maryland University, May 10, 2005); Gerard Mc Hugh and Lola Gostelow, *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan* (Save the Children, 2004).

こうした武装解除プロセスは、アフガニスタン国軍再建プロセスと表裏一体をなすべきである。しかし実際には武装解除が先行し、国軍建設は予定よりも遅れた⁽⁶¹⁾。NATO によれば、2007 年秋の時点で国軍の兵員数は約 4 万 8,700 人であり、これを 2010 年までに 7 万人規模へと強化することが目標である⁽⁶²⁾。それ以降、治安権限をアフガニスタン政府へと移譲することが予定されている。

NATO が国軍再建の分野で最も実質的な貢献をしているのは装備提供であろう。米国は 2007 年末までに 20 億ドル相当の装備を提供することを誓約しているが、これには軽装甲車 (Humvees) 数百両、その他の装甲車 800 両が含まれている。他の NATO 加盟国からは、旧東欧諸国やバルト諸国を中心に、機関銃、装甲車、迫撃砲、対戦車砲、榴弾砲および弾薬等が提供されている。またクロアチア、マケドニア等の加盟候補国や、ロシアのような非加盟国からヘリコプター等が提供されている⁽⁶³⁾。

このように 2003 年夏の NATO による本格的な軍事介入以降、アフガニスタン全土の安定化作戦が進められることとなった。こうした点から、カブールの中央政府の方針を全土へと伝達する上で、NATO 主導の作戦や PRT による復興支援が一定の役割を果たしていることは確かであろう。仮に NATO による指揮が実現していなければ、ISAF の全国展開は一層困難であっただろう。しかしボスニアやコソボとは異なり、国内秩序が依然として不安定なアフガニスタンでは、NATO による復興支援は、米軍主導のテロ掃討作戦と同時進行しなければならない。つまり、一方で実力行使をしながら、他方で平和構築による「民心を獲得」が可能か、という難問をアフガニスタンは NATO 加盟国に迫った。残念ながら、東部や南部におけるテロ掃討作戦へ積極的に参画する欧州加盟国は、オランダ等ごく少数に限定されている。ここに NATO のディレンマがある。

(60) UNDDR Resource Centre, "Country Programme: Afghanistan" <<http://www.unddr.org/countryprogrammes.php?c=121>>.

(61) 詳しくは次を参照。伊勢崎賢治『武装解除』（講談社現代新書、2004 年）、駒野欽一『私のアフガニスタン』（明石書店、2005 年）。Kenneth Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy," Updated November 1, 2007, *CRS Report for Congress*, RL30588, p. 31.

(62) NATO, "NATO Support to Afghan National Army (ANA) - December 2007," <<http://www.nato.int/docu/comm/2007/0712-hq/pdf/factsheet-support-to-ana.pdf>>. 国軍建設の目標は「アフガニスタン・コンパクト」で合意された 7 万人という規模であるが、アフガニスタン側は 15 万人以上を要求している。NATO 担当者への筆者インタビュー（2007 年 11 月 20 日、東京）。

(63) アフガニスタン国軍に対する NATO 加盟国の武器供与の内訳は次の通り。ハンガリーがライフルを 2 万 500 丁、トルコが 155 ミリ榴弾砲を 24 門、ブルガリアが迫撃砲 50 門、チェコがヘリ 12 機および機関銃 2 万丁、エストニアが機関銃 4,000 丁および弾丸、ギリシャが機関銃 300 丁、ラトヴィアが対戦車砲を 337 門・迫撃砲 8 門およびその他 1 万 3,000 点の装備、リトアニアが弾丸 370 万発、ポーランドが装甲車 110 両および弾薬 400 万発、トルコ（再び）155 ミリ弾薬を 2,200 発となっている。次に、NATO 加盟候補国であるクロアチアは機関銃 1,000 丁及び弾薬、モンテネグロが機関銃 1,600 丁を提供している。その他、ロシアがヘリ 4 機および装備品 1 億ドル相当の軍事援助（累積）、エジプトが機関銃 1 万 7,000 丁、スイスが 3 両の消防車を提供している。Katzman, "Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy," p. 33.

(3) イラク戦争——有志連合としての限定的関与

イラクにおける NATO の役割はアフガニスタンに較べて圧倒的に小さい。イラク開戦をめぐる同盟内部の分裂を反映して、NATO にとってアフガニスタンは「作戦」であるが、イラクは依然として「ミッション」という位置づけに留まっている。これはイラクにおける NATO の役割を拡大したい米国と、これを極力制限しようとする仏独との妥協の結果である。

米欧間の亀裂は、すでに開戦直前の段階で表面化していた。2003 年 2 月に米国は同盟国・トルコに対する防空支援措置を北大西洋理事会に提案した。こうした措置は事実上の「開戦事由」となると批判し、仏独およびベルギーは拒否権を発動した。その直後 NATO は、防衛計画委員会の決定によって空中待機早期警戒管制機 (AWACS) とペトリオット地对空ミサイルをトルコに展開して必要な態勢をとったが、同盟内部の軋轢は明白であった⁽⁶⁴⁾。

イラクにおける多国籍軍の作戦に直結する NATO の活動は、ポーランドが指揮する多国籍師団への支援のみである。2003 年夏、ポーランドが指揮する多国籍師団の部隊の造成・輸送・指揮命令通信の分野で NATO は支援した。この師団には 23 ヶ国の部隊が参加しているため、それぞれ交戦規則が異なり、指揮や練度も異なる。それゆえ、多国籍師団の実際の作戦能力は限定されると評される⁽⁶⁵⁾。

NATO が実質的に多国籍軍の作戦を支援しているのは治安部門改革の分野であるが、当初、その進展は遅々としたものであった⁽⁶⁶⁾。NATO は国連安保理決議 1546 号に添う形で、イラク治安部隊の支援を担当することとなるが、それは、サダム・フセイン (Saddam Hussein) 体制打倒から 1 年以上が経過した 2004 年 6 月、イラク暫定統治機構の設立まで待たなければならない。その際、アフガニスタンでの治安部門改革の「教訓」がイラクに適用されたことは注目に値する。鍵となったのは、アフガニスタンで国軍再建を手がけた経験のあるカール・アイケンベリー (Karl Eikenberry) 米陸軍少将 (現 NATO 軍事副委員長) の存在であった。彼は 2003 年秋の視察後、イラクの治安部隊には組織、訓練、装備が不十分であり、これを指導する統合司令部を設置すべきと進言した⁽⁶⁷⁾。これを受けて 2004 年 4 月にバグダッドに多国籍軍治安移行司令部 (MNSTC-I) が新設されたのである。

米軍主導の多国籍軍治安移行司令部に対して、最も実質的な協力をしているのは NATO

(64) David S. Yost, "NATO and the Anticipatory Use of Force," *International Affairs*, Vol. 83, No. 1 (2007), pp. 39-68.

(65) ボブ・ウッドワード『ブッシュのホワイトハウス』下巻、伏見威蕃訳 (日本経済新聞出版社、2007 年)、81 ページ。

(66) 吉崎知典「米国と平和構築——イラクの国軍建設をめぐる」『ディフェンス』第 45 号 (2007 年 10 月) 32～49 ページ。

(67) ウッドワード『ブッシュのホワイトハウス』下巻、105 ページ。

加盟国である。時系列的に言えば、NATO は 2004 年 6 月のイスタンブール首脳会談でイラク暫定政府（当時）への支援を決定し、翌 7 月には NATO 訓練ミッション設立が決定された。これは 9 月にイラク訓練・教育・ドクトリンセンターと改称され、12 月には NATO イラク訓練ミッション（NTM-I）へと格上げされるとともに、人員も 300 名まで拡大した⁽⁶⁸⁾。ここの NATO の計画は、新たに「民主主義国」としてスタートするイラクにおいて、軍隊に対するシビリアン・コントロール（文民統制）を確立することにある。

また NATO は治安部門改革のうち武器供給の分野で重要な役割を果たしている。NATO や米軍の情報を総合すれば⁽⁶⁹⁾、これまで NATO はイラク陸軍の第 9 機甲師団に対して旧ソ連製の T-72 型戦車 77 両と人員装甲車 36 両を提供してきた。この戦車はハンガリーから提供され、戦車の弾薬 300 トン（180 万ユーロ相当）はスロヴァキアが供給した。皮肉にも、冷戦期に NATO が「最大の脅威」と位置づけていた中東欧諸国の旧ソ連製戦車は、現在イラクで再利用されている⁽⁷⁰⁾。これ以外にも、デンマークは第 10 歩兵師団に対してトラック 100 両を提供し、スペインは 185 万ユーロ相当の装備を提供している。

また米国は、アフガニスタン各地で展開してきた PRT を、2005 年 11 月、イラクにも新たに導入した。これはアフガニスタンにおける NATO の平和構築のモデルが、今度はイラクでも適用されていることを示唆する⁽⁷¹⁾。このように、イラク開戦をめぐって NATO は分裂の危機を経験したが、現在、米国による対テロ世界戦争に対して最も実質的な軍事支援を提供し続けているのも NATO 加盟国である。そして、治安部門改革と PRT に対する NATO 諸国からの貢献を媒体として、アフガニスタンとイラクへの作戦支援が連動していると見ることができる。

おわりに

同盟の終焉論の予言を裏切るような形で、冷戦後 NATO は急激に拡大した。NATO による域外作戦の拡大は、同盟の終焉論に対する有効な反論材料を提供していると言えるだろう

(68) Miranda-Calha, *NATO's Out of Area Operations*, pp. 10-11.

(69) NATO Training Mission in Iraq, "Mechanized Division Puts Donated T-72s, BMPs on Parade" <http://www.afsouth.nato.int/JFCN_Missions/NTM-I/Articles/NTMI_A_12_05.htm>.

(70) 冷戦末期（1988～89年）、ソ連製の戦車をポーランドが3,300両、チェコ・スロヴァキアが4,585両、ハンガリーが1,435両保有していた。冷戦後、各国の保有する現役戦車はポーランドが947両、チェコが37両、スロヴァキアが247両、ハンガリーが238両となっている。保有総数で比較すれば合計9,320両から1,469両へと、約6分の1まで縮小されている。なお、旧ソ連製戦車は「NATO標準」に合致しないため、中東欧諸国が保有していても作戦に使用できない。ハンガリーでの筆者インタビュー、ブダペスト、2007年2月2日。

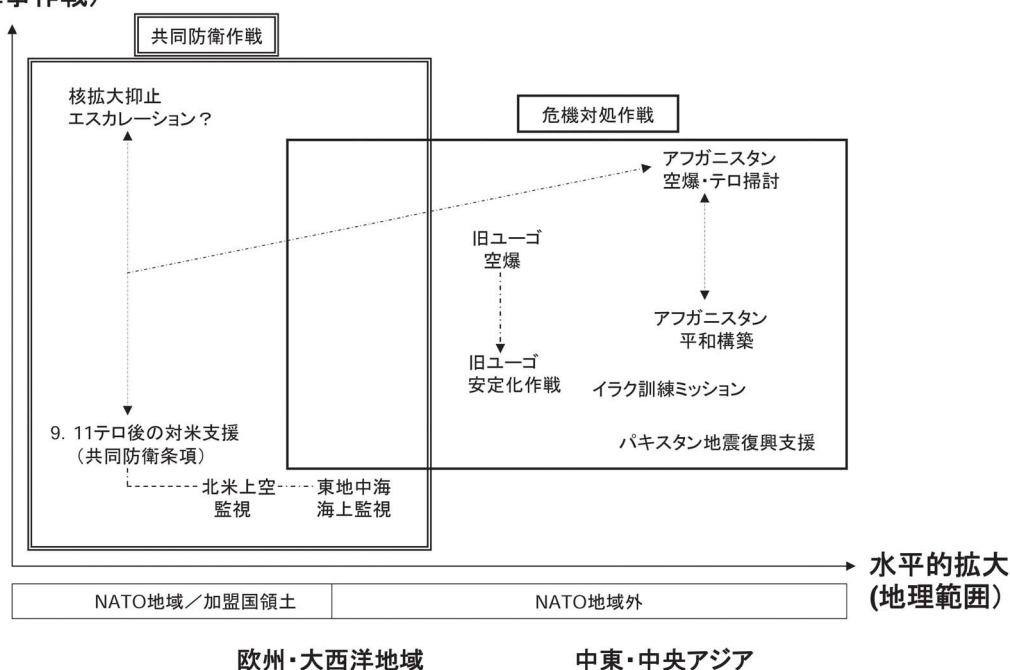
(71) PRTを安定化作戦における雛形と見る米陸軍の傾向については次を参照。Michael J. McNerney, "Stabilization and Reconstruction: Are PRTs a Model or a Muddle?" *Parameters*, Vol. 35 (Winter 2005-2006), pp. 32-46.

う。但し、こうした NATO 拡大の背後には、「域外か、論外か」という警句に代表されるような、同盟崩壊に対する危機感が常に存在してきたことは決して無視できない。ボスニア内戦当時の NATO 事務総長であるマンフレート・ヴェーナー（Manfred Wörner）の表現を借りれば、「ユーゴのような危機が再び起これば、NATO は存続できないだろう」という意識は、NATO 関係者に広く共有されていたのである⁽⁷²⁾。つまり NATO 拡大は、同盟の終焉という危機感を触媒としていたのである。

NATO の作戦範囲は、条約が想定したような「北大西洋地域（NATO 地域）」を遥かに超え、その最前線は中央アジアのカブール、そして中東のバグダッドへと東進し、地理的な拡大を遂げた。また、同盟による作戦任務を見れば、条約に明記された「共同防衛（5 条任務）」条項は 9.11 テロを契機に発動され、人道復興支援活動、平和構築（治安部門改革を含む）、テロ掃討作戦、強制外交としての空爆といった「危機対処作戦（非 5 条任務）」の頻度は高まっていることが分かる。冒頭で示した用語で整理すれば、冷戦後に NATO は「水平的拡大（地理範囲）」と「垂直的拡大（軍事作戦）」を同時に経験したことになる。これを図式化してまとめたのが、図「NATO の拡大」である。

垂直的拡大 (軍事作戦)

図 NATO の拡大（概念図）



出典：筆者作成

(72) Christoph Bertram, "Manfred Wörner From Politician to Statesman," *NATO Review*, Vol. 42, No. 5 (October 1994), pp. 34-35.

NATO の任務がグローバルな紛争への介入へと変貌する中、イラクやアフガニスタンにおける「出口戦略」が見いだせない以上、米国の同盟国は紛争における安定化作戦や平和構築への関与を深めることが求められる。現在、「米国が戦闘作戦を担当し、欧州が安定化・復興支援作戦を担当する」という明確な役割分担は機能していない。むしろ、アフガニスタンにおいても、イラクにおいても米国は治安回復のための安定化作戦に取り組むことを余儀なくされている。こうした中、同盟全体として治安部門改革に取り組むという青写真が描かれつつある。紛争地域の多くでは、冷戦期に蓄積された旧ソ連製の装備が依然として多く使われていることを想起すれば、ワルシャワ条約機構に加盟していた旧東欧諸国が、現地での武装解除や教育訓練を担当することはすぐれて合理的な選択である。こうした利点は、NATO の東方拡大の副産物と言えるであろう。

以上の分析から、NATO は同盟全体としてグローバルな遠征軍としての志向性を強めてゆくことが明らかになった。他方、イラクやアフガニスタンにおいて安定化・復興支援作戦が長期化している事実は、グローバルに展開する同盟によって「巻き込まれる」リスクを他の同盟国へ意識させる。グローバルな同盟へと変貌しつつある NATO のディレンマは、ここにある。

このディレンマから脱却するには、米軍のトランスフォーメーションを米欧同盟のトランスフォーメーションに反映させ、紛争後の平和構築への信頼を回復することが必須であろう。NATO の後継として EU 安定化部隊がボスニア和平を支えている事実は、米欧の複合的な協力関係の可能性を示唆するものであろう。もしグローバルな危機へ対処するための能力が NATO 加盟国のみで得られない場合、加盟国以外からの貢献が求められることが十分予想される。ブッシュ政権や NATO が日米豪ニューゼaland等を含む「グローバル・パートナー (global partners)」や「安全保障提供国 (security providers)」との関係強化を模索しているのは、この文脈で理解すべきであろう。そして、2007 年 1 月、安倍晋三総理（当時）が我が国の首相として初めて NATO の北大西洋理事会で演説を行い、アフガニスタンにおける平和構築への支援拡大を表明したこと⁽⁷³⁾は、今後 NATO は一層注視してゆくであろう。こうした動きは、同盟と有志連合の境界線を一層曖昧にするであろう。

(よしざきともりの 研究部第 5 研究室長)

(73) 北大西洋理事会 (NAC) における安倍総理演説「日本と NATO：更なる協力に向けて」（仮訳）（平成 19 年 1 月 12 日）、外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0112.html>.

