

「有志連合(“Coalition of the Willing”）」と同盟の変容

RIPS 報告

03年05月20日

小林正英

1. 序

2. CJTF の導入とその意義
 - 2-1. CJTF の導入
 - 2-2. CJTF の意義

3. 「有志連合」
 - 3-1. 「有志連合」と多国間主義
 - 3-2. 「有志連合」と同盟

4. アジア・太平洋地域へのインプリケーション

5. 結語

1. 序

冷戦終焉後、世界規模での二極対立に代わってグローバルなテロリズムの問題や地域的な紛争が安全保障上の課題としてクローズ・アップされることとなった。これに対応するため、冷戦期の同盟は拡大して安定的な地域を広げ、変容を遂げて危機管理などの新たな任務に取り組むこととなった。NATO の旧東側諸国を対象とした拡大や、NATO における「域外任務」の整備と「非五条任務」の確立、日米同盟での日米防衛ガイドラインの整備などがそれである。しかしながら、G.W.ブッシュ政権¹の発足とその孤立主義が指摘される外交政策の展開によって、このような冷戦期同盟の拡大と変容による世界の安全保障問題への取り組みは重大な挑戦を受けているように見える。そのキーワードとなるのが、「有志連合(Coalition of the Willing)」である。これは、従来の固定的な同盟に必ずしも囚われず、課題に応じて都度的に連合を形成するという考え方であるが、特に9.11 アメリカ同時多発テロへの対応の延長線上に位置付けられる2003年のイラク攻撃を巡る外交の中で、国連安全保障理事会による授權を迂回し、NATO としての支持も取り付けることができずに軍事力行使を実施したその拠り所としてブッシュ政権要人によって頻繁に言及されたことによって注目を集めている。つまり安定的な同盟関係や国際法秩序への挑戦としての注目である²。

しかしながら、本稿の着眼点はやや趣を異にする。結論から先に述べれば、「有志連合」方式の背景には冷戦後の新たな脅威の局地性とそれに伴う脅威認識の不均衡がある。01年の9.11同時多発テロのような大規模テロは、他のどの国でもなく、冷戦後の唯一の超大国となったアメリカをこそ標的として敢行されたのであり、200年以上前の独立戦争以来、外国製力による本土への攻撃を経験したことがなかったというアメリカの歴史の特殊性と相まって、ブッシュ政権の非常に強い脅威認識は必ずしも他国と共有されているとは言い難い。しかしながら、同じことは旧ユーゴ紛争の際の欧州諸国についても言えるのであり、その脅威認識は当時のアメリカのクリントン政権には必ずしも当初から共有されていたとは言えず、それがアメリカの介入の遅れに繋がった一因と考えられている。従って、このような脅威認識の不均衡という状況への対応はブッシュ政権の「有志連合」によって開始されたものでなく、実際に冷戦後欧州での安全保障上の自律性、いわゆる欧州安全保障・防衛アイデンティティ (ESDI) の希求という政策課題への対応の中ですでに共同統合任務部隊 (CJTF) 方式という一つの解答を得ているというのが本論の立場である。そして、このような新たな、柔軟な「同盟」は、冷戦期に集団防衛を目的とする固定的な地域的同盟機構を持つことのなかったアジア・太平洋地域においては重要な示唆をもたらさうのではないかと考えられるのである。

本稿では、以下、まず次章にて NATO において ESDI の文脈で CJTF が導入された経緯について述べるとともに、その意義について分析する。その後、3章にて「有志連合」概念について分析した上で、4章に

¹以下、特に断らない限り、「ブッシュ政権」はG.W. ブッシュ政権を指す。

² 例えば、同盟と「有志連合」との緊張感系については、山本吉宣、「安全保障概念と伝統的安全保障の再検討」、『国際安全保障』、第30巻、第1-2合併号、2002年9月、28頁あるいはAnn Deighton, "The European Security and Defence

てアジア・太平洋地域への CJTF・「有志連合」のフィードバックについて検討することとする。

2. CJTF の導入とその意義

2-1. CJTF の導入

CJTF とは、元来 NATO において導入された多国籍（「共同」：Combined）で統合的（「統合」：Joint）な部隊運用の形態である。軍事戦略的に見た場合、冷戦時の NATO が主に想定していた、大規模全面攻撃を受けた場合に速やかに大規模な総動員の反撃を行うというシナリオに加えて、冷戦後の局地的危機に応じて小・中規模ながら機動的に反応することを可能にするオプションである。NATO 統合軍事機構全体としての反応は要しないが、柔軟かつ機動的に反応することが必要である場合のためのオプションであり、いわば NATO 統合軍事機構コマンド・ストラクチャーのミニチュア版を常設化するようなものである。本来、従来の統合軍事機構が想定していなかったような局地的な紛争への対応という新たなミッションに対し、冷戦後の軍事費削減要請もあり、既存の構造を利用して対応しようとしたものである³。

CJTF を NATO にもたらしたのは、同盟論的に言うところ「自立か依存かのディレンマ」である。大西洋関係において、このディレンマは古くて新しい問題であり、その淵源は 60 年代のド・ゴールの挑戦にまで遡ることができる。特に 80 年代中盤以降、欧州統合の進展により、それまで単なる共同市場であるか、あるいは有り体に言えば巨大な農業共同体であるかのように見られていた EC/EU が次第に政治面でのプロファイルを獲得し、当初は WEU を媒介として、やがて EC/EU として直接に、安全保障を含む外交政策上のアクターとして姿を現すことになったことで、このディレンマはいっそう深まった。

実際に、CJTF 導入の直接の契機となったのは旧ユーゴ紛争である。同紛争へのアメリカの直接介入が遅れたことが、ディレンマを顕在化させた。旧ユーゴ紛争は 92 年春より本格化していたが、当初アメリカと、アメリカを含む NATO 全体としての関与は非常に限定的であり、紛争本格化から 3 年経った 95 年になってようやくフル・スケールの介入が行われた⁴。この背景には、93 年秋のソマリア PKO 活動中の米兵遺体への辱めなどがクリントン政権の対外政策に影響を与え、94 年の大統領決定指令第 25 号（PDD25）に見られるように選択的な介入に向けて舵が切られつつあったことがある。すなわち、クリントン政権はアメリカの国益に直接関係しない問題への関与を減じる過程にあった。また、旧ユーゴ紛争本

Policy", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No.4, p.735等を参照されたい。

³必要なコマンド・ストラクチャーは既存の構造の一部を"double-hatting"にすることで構築されており、あたかもサッカーの代表チームの選手が普段はそれぞれのクラブ・チームに所属していながら、いざという場合に選抜されてきてひとつのチームを形成するのに似ているとされる。サッカー選手の例えを含め、CJTF の概要については以下を参照されたい。Charles Barry, "Combined Joint Task Force In Theory and Practice", Philip H. Gordon ed., *NATO's Transformation*, IISS(London), pp.203-204.

⁴NATO の旧ユーゴ紛争への関与の過程については、拙著、「NATO 『非五条』 任務確立の道程とその意義」、『法学政治学論究』、第 48 号（2001 年春季）、1-34 頁を参照されたい。

格化当初、欧州諸国は EU の 92 年市場統合計画とマーストリヒト条約調印により、いわゆる「欧州多幸症（ユーロフォリア）⁵」と呼ばれるような政治的ムードの中にあつたため、アメリカを頼まずとする論調が強かつた。しかし、実際には欧州は政治的一体性の面でも、介入のための軍事力の面でも十分でなく、旧ユーゴ紛争は次第に泥沼化していった。東西ドイツが統一を遂げ、欧州国際政治に占める位置を再定義する過程にあつたことも混乱の要因となつた。

この状況に解決の糸口を与えたのが、クリントン政権の新たな外交・安全保障戦略であつた。クリントン政権は「関与と拡大」政策を奉じ、欧州・大西洋地域における EAPC (Euro-Atlantic Partnership Council: 欧州・大西洋パートナーシップ理事会) や ARF (ASEAN Regional Forum: アセアン地域フォーラム) などの多国間の枠組みを構築する一方で、国内経済政策重視の立場から前方展開の縮小を行った。そのため、安全保障面では同盟パートナーの役割拡大を求めることとなり、これがアジア・太平洋地域では 97 年の日米新ガイドラインの策定に、そして欧州・大西洋地域では欧州の主体性確保の容認に繋がっていく⁶。欧州側では、従来ミッテラン政権期のフランスは NATO 枠外での欧州独自の安全保障能力確保を視野に入れていたが、旧ユーゴ紛争に直面し、最終的にアメリカの軍事力無しでは欧州の庭先の地域紛争ですら解決できない現実を目の当たりにして、NATO の枠組みの維持を容認することとなつた。このように大西洋兩岸の利害が一致したことで、NATO の枠組みを維持しつつ、その枠内で一定の欧州の主体性を認める、いわゆる "ESDI within NATO" という解決策が見出されることとなつたのである。これを NATO 統合軍事機構において軍事的に「翻訳」したものが CJTF であつた。CJTF は、94 年のブリュッセル NATO 首脳会議で打ち出され、96 年のベルリン NATO 外相会議にて WEU を媒介としたそのモダリティ（運用方式）が確立された。その後、EU の CFSP (Common Foreign Security Policy: 共通外交安全保障政策) 強化の一環として集団防衛を除く WEU の機能が EU に統合されたため、99 年のワシントン NATO 首脳会議で EU がその直接の「名宛人」となり、02 年 12 月 16 日の EU-NATO 会合でその運用に関する詳細（「ベルリン・プラス」）についても大枠の合意に達した⁷。また、03 年 3 月 31 日からは、実際に NATO がマケドニアで展

⁵ 心理学用語である「多幸症（ユーフォリア）」をもじつたものである。

⁶ クリントン政権期の同盟政策については、以下を参照されたい。細谷雄一、「アメリカ・同盟・世界秩序 — 冷戦後アメリカにおける同盟政策の変遷 —」、国際安全保障学会、『国際安全保障』、第 29 巻第 2 号、2001 年 9 月

⁷ ESDI の EU としての表出である共通外交・安全保障政策 (CFSP) の発展経過については、以下を参照されたい。辰巳浅嗣、『EU の外交・安全保障政策』、成文堂、2000 年。戸蒔仁司、「欧州安全保障の欧州化 — ESDI の発展と国際機構の展開 —」、山極晃編、『冷戦後の国際政治と地域協力』、中央経済社、1999 年。戸蒔、「欧州連合への防衛能力導入と欧州安全保障防衛アイデンティティ — サンマロ合意以後の発展を中心として —」、『法学政治学論究』第 45 号、2000 年夏季号。戸蒔、「現代欧州安全保障と政治統合 — 『欧州の柱』をめぐる動向を中心として —」、『法学政治学論究』第 36 号、1998 年春季号。

⁸ 詳細については、以下の EU および NATO の資料を参照されたい。http://ue.eu.int/arym/index.asp および http://www.nato.int/docu/update/2003/03-march/e0317a.htm

開していた”Allied Harmony”作戦を EU 主導の”Concordia”作戦として引き継いだ。この作戦では、NATO アセットを使用しつつ、あくまでも EU としての政治的意思決定によって活動している⁸。

2-2. CJTF の意義

CJTF 導入は、政治的には欧州の主体性を確保すること、換言すれば「自立か依存かのディレンマ」に対応することが第一目的であった。これが、欧州において同盟（NATO）の部分稼働たる ESDI/CJTF メカニズムが導入された理由である。が、「巻き込まれる恐怖」と「捨てられる恐怖」の二律背反である「同盟のディレンマ」への対応という側面も有している。NATO の歴史は「同盟のディレンマ」に悩まされた歴史でもあり、このディレンマの源流はそもそも NATO 設立時のヴァンデンバーグ決議にも見出すことができる。その後も、世界各地に植民地を有していた欧州諸国の世界各地での紛争にアメリカが巻き込まれることへの危惧や、冷戦期における世界大のアメリカの対ソ戦略に巻き込まれることへの欧州側の危惧など、その立場は入れ替わりつつもディレンマはつきまとうこととなった。特に冷戦後、主たる脅威が局地紛争となり、NATO としても欧州・大西洋地域に限定的ながら、この種の紛争に対応することを求められることになったときに、このディレンマは現実の課題として再び頭をもたげることとなった。旧ユーゴ紛争の勃発に直面しながら、クリントン政権が「巻き込まれる」ことを嫌って介入を最後まで躊躇したことがその例である。

このような「巻き込まれ」の懸念は、NATO が「域外任務」をそのミッションに加えたことによって増幅された。「域外任務」とは、従来の NATO が北大西洋条約五条に規定された集団防衛義務を同条約八条に規定されている NATO 加盟国領土を中心とする地域において果たすことを専らとするものとされていたのに対し、冷戦後 NATO の存続意義として提唱された八条地域周辺での NATO による危機管理任務である。特に冷戦後の新たな脅威は、局地的な紛争であり、かつ NATO 加盟国に対する直接の攻撃でないものであった。局地的な紛争の場合、同盟諸国間にはその脅威の認識に温度差が生じる。従って、「域外任務」を同盟の任務とすることにより、対象とする危機の数が増加して「巻き込まれ」る蓋然性が上昇するだけでなく、本質的・死活的な脅威ではない、「巻き込まれ」にすぎないと認識される任務の割合も相対的に増加する。クリントン政権が、大西洋と地中海とアドリア海によって三重に隔てられた旧ユーゴでの紛争への介入を逡巡した理由はまさにここにある。94-96 年の CJTF の導入によって、欧州諸国は、同盟の枠組みを維持しつつ、しかしながらアメリカを必ずしも巻き込まずに同盟のアセット（実質的にアメリカのアセット）を使用して行動を起こすことを許容する、「分離可能であるが、分離していない ("Separable, but not separate")」部隊編成を行うことができることとなった。

「同盟のディレンマ」は、同盟が拡大すればそれに伴って深まる。NATO は 97 年 NATO マドリッド首脳会議にてチェコ、ハンガリーおよびポーランドの三カ国を新規加盟国として迎え入れることを打ち出し、99 年にそれを実現した。02 年 11 月のプラハ NATO 首脳会議ではバルト三国、ブルガリア、ルーマニ

ア、スロヴェニアおよびスロヴァキアの計七カ国が加盟することが打ち出された。これによって、NATO は 26 カ国の巨大な機構となることになるだけでなく、アメリカにとってユーゴスラヴィアよりも更に遠い国々をも NATO 加盟国として迎え入れることとなった。また、94 年に打ち出された PFP は当初 NATO 拡大の待合室と揶揄された⁹が、NATO の集団防衛を除く特定機能の拡大と捉えることもでき、その意味で NATO の東方拡大の一形態でもある¹⁰。EAPC/PFP 参加国は、安全保障上の懸念の発生に際して NATO 加盟国との協議を行うことができ（PFP 枠組み協定 8 章、北大西洋条約 4 条に符合）、さらにメンバーシップ・アクション・プラン（MAP：かつての計画・再検討過程すなわち PARP: Planning and Review Process をさらに NATO 拡大の準備に特化し、発展させたもの。共通の能力整備という点では、北大西洋条約 3 条および NATO 加盟国の間で 1999 年ワシントン NATO 首脳会議以降実施されている DCI: Defence Capability Initiative に符合）に参加すれば、危機管理任務に関連した能力については NATO 加盟国との間で一体的な能力整備が可能である。NATO 各司令部には PFP 幕僚として EAPC/PFP 各国から幕僚が派遣されて常駐し、信頼醸成と危機管理任務の共同実施に備えているため、これらの国々は NATO 理事会や NATO 統合軍事機構に直接参加していなくとも、危機管理任務に関してはあたかも NATO の加盟国であるかのように活動しうるのである¹¹。

CJTF はそのモジュール型構造ゆえにオープンな性格を有しており、NATO 加盟国以外のパートナー諸国等との共同行動も視野に入れたものである。実際、ボスニアやコソヴォにおいて NATO がパートナー諸国およびその他の諸国の参加を得て展開している PKO 部隊は事実上の CJTF 部隊と見なされている。前述のマケドニアで開始された最初の本格的 CJTF 作戦である“Concordia”でも、それまでの参加国を引き継

⁹ このような批判については、以下を参照されたい。岩間陽子、「NATO の東方拡大 — 「平和のためのパートナーシップ」の迷走—」、広瀬佳一編『ヨーロッパ変革の国際関係』、勁草書房、1995 年。

¹⁰ 逆に言うと、99 年の東方拡大も一種の機能的拡大でもある。NATO は 97 年の東方拡大決定に際し、新規加盟国に新たな「実質的な戦闘部隊の追加駐留」は行わず、相互運用性の向上などによって拡大に際して要求される能力の確保を行うとの一方的声明を発出した。これは、あくまでも拘束性の低い一方的声明としながらも「NATO 軍がロシア国境に近づく」というロシアの特に軍部の不安に対応したものである。それと同時に、ここに至る交渉の過程で、「実質的な戦闘部隊」には平和維持活動などのための能力強化は含まないとの合意がロシア側との間に形成されていることから、99 年の拡大は、意図的か結果的かは別として、集団防衛メカニズムの拡大ではなく平和維持・地域安定化メカニズムの拡大という色彩を帯びることとなった。これはすなわち、爾後の拡大も同様に PSO/CRO 的機能の拡大となる可能性があることを示唆している。ここから、冷戦後の NATO 拡大は、正規加盟国の拡大であっても一種の機能的拡大であると捉えられるのである¹⁰。ここには、同盟関係を構築することで却って敵味方の関係を明確化してしまうと言う「敵対国のディレンマ」への対応という側面も見取ることができる。

¹¹ NATO 東方拡大を EAPC/PFP に着目して機能的拡大と捉える視点については、以下を参照されたい。拙稿「NATO の東方拡大、新しい、ダイナミックな可変翼 NATO へ」、『外交時報』、1346 号、98 年 3 月。

¹² 参加国リストは“Concordia”開始当初のものである。EU15 カ国のうち参加していないのはデンマークとアイルランド。また、アメリカは参加国としては名を連ねていない。

いだものであるが、13のEU加盟国に加え、14の非EU加盟国の参加を得ている¹³。従って、97年以降のNATO拡大および94年以降のPFPと97年以降のEAPC整備に伴うNATOの一部機能面での実質的拡大においても、CJTFは地理的範囲の拡大と機能の拡大によって深まる「同盟のディレンマ」への処方箋として機能するのである。

欧州各国がNATOの枠組みの維持を重視する背景には欧州各国の安全保障政策の「再国家化」への懸念が根底にある。局地的な紛争には実際上必ずしも同盟の全加盟国が参加して対応する必要はないということもまた事実であるが、実際に各国がこのような危機に対応する能力を独自で整備することを開始してしまった場合、各国の安全保障政策の「再国家化」の懸念を呼び起こすことになる。かかる「再国家化」は、かつての「欧州内戦」たる2度の世界大戦の記憶に直結するものであるし、中・東欧諸国のNATO加盟のモチベーションにもそのような安全保障政策の「再国家化」の防止があることが指摘されている¹³。全体の一部として機能することを目的として整備された軍は、もはやパーツに過ぎず、そのようなパーツ同士が戦争を起こすことは困難になるという考え方も、このようなモジュール化を推進する論拠となる¹⁴。冷戦後の安全保障政策が「再国家化」することへの懸念によって、各国は、NATOとして危機管理任務を実施することを、旧ユーゴ紛争への対応と99年のワシントン戦略概念策定で打ち出した¹⁵。CJTF/ESDIは、必ずしもNATO全体として対応する必要のない紛争に対し、コンセンサスを基調とするNATOの意思決定を損なわないかたちでNATO軍事アセットの使用を可能にするものであり、同盟の多機能化を進めていく上でのいわば「建設的棄権」を具現化したものである¹⁶。

すなわち、CJTFはその導入の直接の要因としては欧州の自立要求に応えるものであり、それゆえにESDI

¹³ Colonel S. Nelson Drew, "Post-Cold War American Leadership in NATO", Kenneth Tompson(ed.), *NATO and the Changing World Order*, University Press of America(Lanham, New York, London), 1996, pp.13-14.

¹⁴ Drew, 前掲, p. 13

¹⁵ 詳細については、以下を参照されたい。拙稿「NATO『非五条』任務確立の道程、旧ユーゴ紛争への対応を中心に」、『法学政治学論究』48号(2001年春)。

¹⁶ しかしながら、NATOは、特に国連安保理の明示的な授權なく介入したコソヴォ紛争の場合に顕著であるが、介入の正当性を担保するため、19の民主主義諸国の共同行動である旨を前面に押し出すなど、加盟国間の連帯を強調する傾向がある。このような観点に照らせば、「NATO マイナス」としてのCJTFはNATOの連帯を損なうものであると言え、その活用に一定の限界があることも否めない。

というインターフェースとともに欧州・大西洋地域において導入されたのであるが、同時に、NATO の地理的・機能的拡大によって深まる「同盟のディレンマ」への対応や、モジュール化による参加各国間の安全保障共同体化をも視野に入れたものでもあったと言える。

3. 「有志連合」

3-1. 「有志連合」と多国間主義

「有志連合」とは、必ずしも固定的な同盟関係ではなく、都度的に形成される連合である。具体例としては、湾岸戦争時の米軍を中心とした多国籍軍や、旧ユーゴスラビア現地に平和維持軍として展開された IFOR（平和維持部隊）、SFOR（平和安定化部隊）、KFOR（コソヴォ部隊）、それにアフガニスタン現地に展開されている ISAF（国際治安支援部隊）などがこれに該当する。しかし、特に近年注目されているのは、ブッシュ政権によって多用されているためである。ブッシュ政権による多用によって、「有志連合」とはアメリカの単独行動主義の隠れ蓑に過ぎず、既存の同盟など、安全保障秩序の破壊者であるというステレオ・タイプが生まれつつある。そこで、まず、「有志連合」についてのこれまでの議論を整理することとする。「有志連合」について論じた論者としては、Bloomfield や Haass があげられるが¹⁷、両者の考察を比較検討すると、ブッシュ政権以前・以後の違いが浮き彫りになる。

まず、かつて国務省および NSC に勤務し、この用語の「発明者」とも言われる Bloomfield が「有志連合」の起源について述べた短い論考によれば、「有志連合」が一般に用いられる用語となったのは 91 年の湾岸戦争以降であり、今日では一般に「国連安保理の授權は得られたものの、その実施においては米国の指導の下に意志と必要な手段を有する国々のみが参加する軍事行動」を指す用語として用いられているとされる。その上で、具体例としては上記湾岸戦争および 01 年のアフガニスタン攻撃の他、遡って 50 年の朝鮮戦争についても実質「有志連合」であったと指摘している。全体として、同論考は国連との関係を主眼としたものである。Bloomfield は「有志連合」を「"coalitions"（連合）という概念はかつての多国間主義が柔軟性を持ったものである」と指摘しており、「有志連合」を多国間主義の側に引き寄せて考えている。

Haass は、現在ブッシュ政権に参加しており、ブッシュ政権における「有志連合」の論客であると見られる。Haass は、当初"Posse"（武装隊）という名前で「有志連合」について論じている。これは、冷戦後のアメリカの役割を保安官（Sheriff）になぞらえたことからの連想であって、内容的には「有志連合」と同一である¹⁸。Haass は、その論文中で「有志連合」について以下のように説明している。

¹⁷ Richard N. Haass, *The Reluctant Sheriff: The United States After the Cold War*, A Council of Foreign Relations Book, 1997、Lincoln P. Bloomfield, "Coalition of the Willing' Is world's best weapon", *The Baltimore Sun*, (Editorial) Apr. 21, 2002., および Paul Dibb, "The Future of International Coalitions: How Useful? How Manageable?", *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2002.

¹⁸ Haass 自身、以下のように述べている。"(...)this approach is sometimes referred to as 'coalition of the willing.' Less formally, it is described as foreign policy by posse." Haass, op. cit., p. 93.

「多国間主義への第三のアプローチは、もっと非公式なものである。同盟あるいは機構主義とは、公式な組織を回避し、広範かつ完全な同意を必要としない点で異なる。特定の課題や目標のために、選ばれた国々が連合するというのが中心的な考え方であり、その目的が達せられた際には解消される場合もある。メンバーシップは、意欲と能力を有するものに対して開放されている。」¹⁹

この指摘からは、Haass も「有志連合」を多国間主義の側から眺めていることは理解できる。しかし、国連安保理決議が得られない場合に特に有効なアプローチであると述べており、Bloomfield と異なり、少なくとも単純な国連中心主義ではない。この点に関しては、船橋が、冷戦後 NATO のあり方について 99 年の新戦略概念採択を契機に Haass の考察について考察したコラムが参考になるだろう。

「フランスなどは国連の安全保障理事会の縛りをかけたい。それに対し、米国は安保理常任理事国のロシア、中国が拒否権を発動することを恐れ、その枠外で自由に行動したい。「有志連合」(coalition of the willing) という考え方が登場している。警官というより西部劇の保安官のような役割だ。警察という公権力の執行ではなく、そのつど町衆が相談して選ぶ保安官のイメージである。米ブルッキングズ研究所のリチャード・ハース外交研究室長はこれを posse 方式と名づけている。posse とは、町衆でつくる武装隊だ。」²⁰

同様の、政治的束縛からの遁走としての「有志連合」理解は以下のウォラスの論説にも見られる。

しかし、同時に、アメリカの政策立案者達は、コソボ紛争時の同盟国との協議を「時間がかかる、アメリカの行動の自由に体する束縛」と考え、組織としての NATO に徐々に幻滅していった。そして、アフガニスタンでは、故意に同盟国との協議の枠組みの外で軍事行動を展開し、中東における軍事行動では NATO の多国間の手続きで手間取るよりは、明確にアメリカの指揮下にある「自発的連立 (Coalition of the willing)」を構築することを望んでいることを明らかにしている²¹。

以上のような指摘からは、「有志連合」は、国連や NATO といった既存の機構での政治的束縛を嫌う行動様式、すなわち単独行動主義ではないかとする告発が見て取れる。実際に、Haass も武力行使と安保理決議による授權について、「国連による承認は、介入を行う際に必要とされたり、対外政策を正当化するのになくはないというものではない – 承認が得られていないことは違法化と同一ではない」²²と論じている。しかし、Haass の論じる「有志連合」は、国連中心主義ではないかもしれないが、最小限の

¹⁹ Haass, Ibid.

²⁰ 船橋洋一「世界ブリーフィング第 462 号：NATO はアイデンティティ・クライシス」、『週刊朝日』99 年 5 月 21 日号。

²¹ ウィリアム・ウォラス、「欧州連合の将来像を描く」、『外交フォーラム』、2002 年 7 月、p.24。

²² Haass, 前掲, p. 97.

多国間主義ではある。これは、国連安保理の明確な授權を得ない、もしくは得られない場合の正当性について、Haass が“coalition”を形成することによって単独行動としないことの意義を指摘していることから明らかである。実際、国連安保理の明示的な授權を得られなかったコソヴォ空爆の際に、NATO として行動することで空爆の正当性を担保するために論拠とした例が想起されよう²³。このような場合、国連というシステムに対して、NATO そのものが一種の「有志連合」であったと言えるであろう²⁴。この場合、たまたま既存の機構が利用されたが、本質的には制度なき多国間主義としての「有志連合」そのものであったと言えるであろう。

3-2. 「有志連合」と同盟

Haass の考察は単なるアメリカ中心主義でもない。これは、Haass がアメリカ主導でない、あるいはアメリカの参加しない「有志連合」についても言及していることから明らかである。

「これらの、あるいはこれらに類似の行為に共通なのは、アメリカ主導の集団が限定的な任務に取り組む傾向がある点である。（「傾向がある」と述べているのは、必ずしもこれまでのすべての活動がアメリカ主導ではなく、カンボジアの例が念頭にある、将来においても必然的にそうであるとする理由が見えないためである）」

Haass の論じる「有志連合」の根底にあるのは、実は、脅威認識の不均衡である。当然ながら、武力行使が行われる場合には国連安保理による明示的な授權があることが望ましい。しかしながら、冷戦後の新たな脅威である地域紛争やテロなどは、地理的・意味的に局地的な脅威であり、必ずしも国連安保理において脅威認識が共有されるとは限らない。このような脅威認識の不均衡の可能性は、集団安全保障システムが本質的に抱える問題でもある。このような場合に脅威認識を同じくする国々が率先して活動するのが

²³ 一種の極論ではあるが、NATO としての決定の方が、民主主義国による決定であるという点で、非民主主義国の参加している国連安保理としての決定よりも正当性があるとする主張もある。Michael Rühle, “Crisis Management in NATO”, *European Security*, vol.2, Winter 1993, p.497. コソヴォ空爆の際には、アメリカをはじめとする NATO 諸国は国連安保理の明確な授權無しに空爆を開始したが、これを停止させようとするロシア提出の安保理決議案は 3:12 という大差で否決されるに至り、NATO 諸国の空爆は明確な授權もないが、停止義務もないというグレーなものとなった。結果、空爆は継続された。国連決議なき武力行使の許容は、NATO ワシントン戦略概念策定に当たっても特に国連決議を必要とすべしとするフランスの主張によって激しい議論となったが、NATO 内では必ずしも国連決議を必要としないとする方向で内部的な了解が得られており、その結果、それまでの国連ないし OSCE による授權を前提としていた非五条任務を PSO (Peace Support Operation: 平和支援任務) と呼称していたものが CRO (Crisis Response Operation: 危機対応任務) との呼称に変化した。また、03 年の対イラク武力行使に際しても、ホワイトハウスのフライシャー報道官は 03 年 3 月 13 日の記者会見でコソヴォ危機の際に国連安保理決議がなかったことを前例として挙げている。" I think the future of the United Nations if the United States and a coalition of the willing go to war without the United Nations Security Council can be judged by looking at the past. It happened when the United Nations Security Council failed to take action in Kosovo. It happened when the United Nations Security Council failed to take action in Rwanda. So if the United Nations Security Council fails to take action here, it will not be a first. It will be a repeat of a pattern."

²⁴ このような一定集団の支持を得ることで正当性を担保しようとする動きについて、「集団正当化」として論じたものに以下の論文がある。多湖淳「国際制度と集団正当化」、『国際政治』第 132 号、2003 年 2 月。しかし、同論文はそもそもかかる「集団正当化」が必要になった全体としての不一致との関係について論じているものではない。

「有志連合」であるとの見方をすることができるだろう。その意味で、NATO 欧州諸国の率先行動を許容する ESDI と「有志連合」は同じ文脈の上にある²⁵。また、Dibb は、「有志連合」を既存の同盟と特定ミッションにおける参加国の不一致として論じているが、これも冷戦後脅威の局地性から説明できる²⁶。9.11 によって顕在化したテロの問題は、地理的に局地的な脅威である地域紛争とは異なるが、アメリカという冷戦後唯一の超大国をターゲットにしているという点で、やはり局地的な紛争であり、アメリカ以外の国とは脅威認識の不均衡が生じている。この脅威認識の不均衡という問題自体は、ESDI をもたらした地域紛争である旧ユーゴ紛争と何ら変わるところはない。しかし、ESDI は CJTF というメカニズムを伴って NATO の結束を損なうことなく実現されたものであるのに対し、アメリカ主導の今回の「有志連合」は既存の同盟などの安全保障メカニズムとの接点を有しない、安全保障秩序の破壊者であるという批判がある。果たしてこの批判は成立するのだろうか？

結論を先取りすれば、アメリカによる「有志連合」政策の推進は必ずしも既存の安全保障秩序の破壊者ではない。まず、アメリカのグローバルな戦略のレベルでの「有志連合」政策の実態を見た場合、任務部隊 (Task Force) 型運用の導入をかける「有志連合」への備えとして挙げることができる。これは CJTF として欧州・大西洋地域での部隊展開において導入され、95 年以降は欧州・大西洋およびアジア・太平洋両地域の主要コマンドにおいて JTFEX (Joint Task Force Exercise) 演習が開始されるに至ったものである²⁷。また、99 年以降は東ティモールでの国際部隊展開の教訓を踏まえてアジア・太平洋地域においても CTF (Combined Task Force) としての運用が重視されることとなった。ついには 01 年 9 月に発表された「四年毎の防衛見直し」(QDR) においても SJTF (Standing Joint Task Force) としてこのような任務部隊型の部隊運用方針が明記されることとなった²⁸。米軍を中心としたグローバルな任務部隊型運用は、ミニマルな多国間主義としての「有志連合」を実際の部隊運用の面で可視的に実現するものである。これは、理念型としては既存の同盟とは無関係であり、逆に Dibb の指摘する既存の同盟と特定のミッションのミスマッチに着目すれば、既存の同盟に囚われない柔軟性を持つことこそがアメリカにとっての政治的資産となる。この柔軟性をアメリカが追求していけば、同盟不要論や世界の安全保障秩序の不安定化は免れないように見える。しかし、前章で見てきたように、任務部隊型運用の素地となるのは広範な相互運用性の確保であり、その発展型としてのモジュラー化である。そしてモジュラー化は、参加各国間の安全保障共同体化を

²⁵ “例えば、以下のような指摘を挙げることができる。Coalition of the willing” benefiting from the standardized procedures, training and infrastructure that NATO has developed among the armed forces of its member states and partners”。または、"It (引用者注: CJTF concept) permitted “coalitions of the Willing” using national forces assigned to NATO supplemented to by the right to request the use of NATO Headquarters, command-and-communications facilities and logistical support for non-NATO WEU missions”。ともに Anthony Forster and William Wallace, “What Is NATO for?”, IISS, *Survival*, Vol.43, No.4, Winter, 01-02, p.115。ただし、NATO における CJTF は NATO としての全会一致の決定によって初めて活動が可能となる。

²⁶ Paul Dibb, “The Future of International Coalitions: How Useful? How Manageable?”, *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2, 2002.

²⁷ 例えば、米国防総省ニュース・リリース 197-02 (2002 年 4 月 22 日) では JTFEX について以下のように述べられている。"JTFEX 02-2 will present U.S. and multinational forces with realistic and dynamic exercise threats that closely replicate the operational challenges military forces encounter around the world. It is designed to prepare U.S. forces for joint and combined operations while providing the opportunity to certify the U.S. Navy carrier battle group for deployment"

²⁸ SJTF は既存の Global Naval Forces Presence Policy を基盤に構築される Joint Presence Policy と一体的に整備される旨

もたらしうるものである。そして、そのような高度な相互運用性は、従来、同盟というメカニズムによって担保されてきたものであり、今後とも、同盟は相互運用性の確保された「有志連合」パートナーの有力な供給源として機能していくことが考えられる。

そして、もう一つの脅威認識の不均衡への対応が、NATO のつくりかえである。具体的には NATO 対応部隊(NATO Response Force: NRF)構想を指す。これは、02年9月の NATO 非公式国防相会議でアメリカのラムズフェルド国防長官から提案され、11月のプラハ NATO 首脳会議で正式に採択されたものである²⁹。NRF は、「先進技術を装備し、柔軟で、展開可能で、相互運用性の確保された、陸、海、空のエレメントを含み、迅速に移動することが可能な部隊」(プラハ首脳会議宣言)とされている。これは、CJTF 構想で培われたオープンでモジュラーな構造を利用して「ミニ NATO」を作るという点で奇しくも CJTF 構想の延長線上にあるが、発想はまったく逆の方向から生じたものである。すなわち、NRF 構想は、CJTF がそうであったような欧州の主体性の問題より、むしろアメリカと共同行動しうる欧州を作るという文脈、つまり米欧間の軍事技術格差の問題の文脈で語られている。NATO 内の米欧間の軍事技術格差は旧ユーゴ紛争及びコソヴォ紛争への対応を通じて明らかになったが、欧州諸国のアメリカへのキャッチアップは一朝一夕では成し遂げられ得ないものであるため、各国が各々の "pocket of excellence" において貢献しうるという CJTF の特性を活かし、欧州各国にまず各々の得意分野で近代化を成し遂げ、小規模ではあってもなんとか活用可能な部隊を構築させようとするものである。クリントン政権期の内向き外交が、結果として「同盟のディレンマ」を増幅したものであったのに対し、ブッシュ政権期の外交は、冷戦後の新たな脅威に直面して実際に機能する同盟を求めたがゆえに CJTF 構想の「読み替え」を行ったものである。NRF は、当初欧州独自の活動としての ESDI を実現するために案出された CJTF のメカニズムに新たなインターフェイスを与え、換骨奪胎してアメリカとの共同行動のためにも活用するというものであったと考えられる³⁰。

4. アジア・太平洋地域へのインプリケーション

アジア・太平洋地域では、冷戦期においても地域的な同盟が存在せず、専らハブ・アンド・スポークと呼ばれるアメリカを中心にした二国間同盟のネットワークによって地域の安全が担われてきた現実がある。「有志連合」構想は、しかしながらこの地域においてはあたかも仮想の同盟を構築するような機能を果たす可能性がある。アジア・太平洋におけるアメリカの地域イニシアチブとしては、ブレア前米太平洋

明記されている。すなわち前方展開戦略の改良であり、機動性の確保が主眼と考えられる。

²⁹ NRF は、2004年10月までに初期的に、そして2006年10月までに完全に運用可能となる旨プラハ首脳会議で決定された。*Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002.*

³⁰ ブッシュ政権の対イラク武力行使を巡る多国間外交は、02年9月22日の総選挙を経たドイツのシュレーダー政権の対イラク武力行使反対の姿勢をとったことを端緒として、国連安保理の授權はおろか NATO としての支持すら得られなかったことにより事実上の失敗に終わった。ただし、NRF 自体は前述のように早くとも翌03年秋に稼働開始となることを想定されたものであったことに留意すれば、NRF は直接に対イラク攻撃の文脈で発案されたものでないという指摘も可能である。

軍最高司令官（CINCPAC）³¹が打ち出した「安全保障共同体」構想がある³²。同構想は、地域の連邦的統合ではなく実働的・機能的協力の深化と重層化に基盤を置くドイッチェの多元的安全保障共同体論の名を借用しつつ、具体的にはアジア・太平洋地域イニシアチブ（Asia-Pacific Regional Initiative: APRI）の枠組み下に地域的多国間演習や多国間計画策定能力向上活動を置くものである。これは、東ティモールでの国際部隊展開の経験を踏まえつつ、点と線から成っていたいわゆる「ハブ・アンド・スポークス」システムを面として再構築するものである。このブレア構想を具体的に展開したものが、従来この地域で米軍と各国との間で主として二国間で行われてきた軍事演習（タイとの COBRA GOLD 演習、フィリピンとの BALIKITAN 演習およびオーストラリアとの TANDEM THRUST 演習）を地域各国が参加する演習としての“TEAM CHALLENGE”の傘の下に関連づける動きであり、01年3月のブレア前 CINCPAC の議会証言によれば、同年よりシンガポールが新たに参加し、日韓も将来的な参加を視野に入れつつオブザーバーを送る予定となったとされている³³。“TEAM CHALLENGE”演習では多国間の統合的な任務部隊の運用が想定されている³⁴。CJTF の第三のインターフェースと言えるだろう。これとあわせ、多国間での計画策定能力および部隊展開能力の向上を目指す多国間計画策定能力向上チーム MPAT(Multinational Planning Augmentation Team)の活動も開始されている。

ブレア前 CINCPAC は、00年3月7日の議会証言後の記者会見において、構想する安全保障共同体について以下のように説明している。すなわち、同構想は勢力均衡や封じ込めを越えて形成されるべきものであり、「考え方の近い (like-minded)」国々の「連合 (coalition)」形成に寄与するものであって、実際に条約や機構の署名や設立は必ずしも必要としないとともに、ヴェトナムや中国といった旧敵国や潜在的敵国の参加をも可能とするものでもあるとされている。“TEAM CHALLENGE”演習の内容は危機管理任務および災害支援等、戦争外任務 (OOTW: Operations Other Than War) となっており、実際に中国に対しても参加の呼びかけがなされている。01年に韓国にて実施された MPAT ワークショップで用いられたシナリオは、韓国近海の小国が台風の直撃を受けて甚大な被害を被り難民も多数発生しているというものであった。また、ブレア CINCPAC は、01年10月8日の記者会見では地域の国々の多国間共同行動への即応性を高めることによって、各国に地域の安定への責任を自覚させるものであると述べたとともに、MPAT

³¹ 在任期間 99年2月より 02年5月。

³² 以下を参照されたい。Dennis C. Blair and John T. Hanely Jr., “From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements”, *Washington Quarterly*, vol.24, no.1, Winter 2001, pp.7-17.; *Statement of Admiral Dennis C. Blair, U.S. Navy Commander In Chief U.S. Pacific Commander Before the Senate Armed Services Committee on Fiscal Year 2001 Posture Statement*, 7 March 2000 および Adm. Dennis C. Blair, *DoD News Briefing*, Mar. 7, 2000. ならびに *Statement of Admiral Dennis C. Blair, U.S. Navy Commander In Chief U.S. Pacific Commander Before the House Appropriations Subcommittee on Defense on Fiscal Year 2002 Posture Statement*, 8 March 2001. なお、ブレア司令官はドイッチェの安全保障共同体について言及しているが、実際と同概念とブレア構想との関係は必ずしも明確ではない。安全保障共同体概念と同盟との関係についての考察として、以下を参照されたい。石川卓、「『安全保障共同体』のなかにおける『同盟』 —日米中安全保障共同体の可能性に関する理論的考察」、セルフ、トムソン編、前掲。本論で扱う協働的・実働的なものとはやや趣を異にするが、NATO と安全保障共同体という論点について以下についても参照されたい。Thomas Risse-Kappen, “Collective Identity In a Democratic Community: The Case of NATO”, Peter J. Katzenstein(ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity In World Politics*, Columbia University Press, 1996.

³³ 詳細については第3章で検討する。

³⁴ この特質を CJTF と重ね合わせる分析もある。01年9月の第9回日韓フォーラムにおける神保氏（日本国際問題

が東ティモールでの活動の教訓という文脈で実現されたことが指摘されている³⁵。

また、ブレア前 CINCPAC の後任であるファーゴ CINCPAC は、APRI において地域的な「安全保障共同体」構築よりも実働性に比重を置いているようである。ファーゴ CINCPAC の下で、特に 9.11 以降の安全保障認識の変化を視野に入れて MPAT の枠組み中に MNF SOP (Multinational Force Standing Operating Procedures) を組み込むこととなった。MNF SOP は、MPAT を通じて構築され、特に戦争外任務を対象として、参加地域各国が CJTF を構築して活動するため、プロシーチャーを共通化するものである。特に注目されるのは、この MNF SOP の枠組みで、アメリカ以外の国が特定のオペレーションにおいて主導国となる可能性に言及している点であり、いわば ESDI のアジア・太平洋版と言える³⁶。

従来、アジア・太平洋地域において「ハブ・アンド・スポークス」を越えた地域的な安全保障上の枠組みについて考察するとき、地域の多様性と経済的・政治的発展の度合いの格差の存在などから自ずと軍事的な統合は排除され、ARF に見られるような協調的安全保障機能を果たすフォーラム的なものに思考が収斂する傾向があった。欧州・大西洋地域に見られるような NATO 型安全保障機構の設立は不可能であるとみる意見は多く、本稿もそのような意見に異を唱えるものではない。しかしながら、機構の設立といった制度のレベルではなく機能のレベルに視点を転じれば、米軍との相互運用性という面においてアジア・太平洋地域諸国間には一定の共通性が存在していることもまた事実である。さらに、冷戦後の新たな局地的脅威への対応に際して要求されているのが、固定的な同盟の構築でなく、柔軟な運用が可能な「有志連合」の基盤の整備であることは、実はアジア・太平洋の安全保障構造の現実にマッチする可能性を有している。これが現実の政策として姿を現しつつあるのが APRI であると言ってよいのではないだろうか。CJTF をモデルとする「任務部隊」型運用がアジア・太平洋地域にもたらした影響は、いわば新たな仮想同盟の構築なのである。

5. 結語

米欧同盟では、冷戦後の新たなリスクとなった地域紛争への対応のため、NATO 枠内での ESDI とそれを裏打ちする CJTF が導入された。CJTF は、当初欧州側の自立性欲求を充足するための ESDI を実現するメカニズムとして案出されたが、この時期の欧州側の自立性欲求を突き動かしたのは、長年の欧州統合の成果もさることながら、米欧間の脅威認識の不均衡であった。旧ユーゴ紛争の教訓から、欧州諸国の政策担当者は米欧同盟を解消する意図はないが、しかしながらアメリカが関与しない場合の欧州としての安全保障オプションを準備しておく必要があることを痛感していた。また、欧州・大西洋地域全域に NATO を

研究所) の報告。

³⁵ Remarks by Admiral Dennis C. Blair Commander in Chief, U.S. Pacific Command, Remarks at Northeast Asia Cooperation Dialogue Conference, New Otani Hotel, Waikiki, Friday, October 8, 2001.

³⁶ "As we continue with the MPAT and MNF SOP development, we will improve the capabilities and interoperability of countries in the region to support operations that we may lead while enhancing the ability of other countries to lead coalition operations as well.", STATEMENT OF ADMIRAL THOMAS B. FARGO, U.S. NAVY COMMANDER, U.S. PACIFIC COMMAND BEFORE THE SENATE ARMED SERVICES COMMITTEE ON U.S. PACIFIC COMMAND POSTURE, 13 MARCH 2003

中核とした「安全保障共同体」を構築するという目標も同時に設定された。ESDI のようなイニシアチブの背景には明らかに既存の同盟と地域紛争などの新たなミッションとのミスマッチがあるのだが、この場合、このミスマッチは同盟を破壊するのではなく、同盟分離型のメカニズムを導入することによって解決が試みられた。

しかしながら世紀の変わり目を超え、9.11 テロを経験すると、今度は逆の形で脅威認識の不均衡が生じることとなる。「不本意ながらの保安官("reluctant sheriff")」と評されたクリントン政権期のアメリカから、「決然とした保安官("resolute sheriff")」であるブッシュ政権期のアメリカへの変貌である³⁷。この外交政策の転換は、安全保障情勢の変化だけでなく、意図的にクリントン政権期の外交を覆そうとするブッシュ政権の傾向によっても増幅されている。"ABC (Anything But Clinton)"というブッシュ外交の標語がそれを物語っている。テロという新たな脅威に直面し、アメリカは既存の同盟に依存することなく対応した。これは一義的にはやはり脅威認識の不均衡と、既存の同盟と新たなミッションとの間のミスマッチのためである。しかし、アメリカが中心となって構成した「有志連合」は、外交的には非常に多様な国々の名を集めたものの、軍事的には米軍との相互運用性を有する同盟国のネットワークであり、その意味で同盟横断型の対応であると言える。米軍が推進しつつある任務部隊型運用はこのことを如実に物語っている。

アジア・太平洋地域では、北大西洋条約に見られるような地域的な集団防衛のコミットメントは存在しない。従って、安全保障政策上の課題は地域に存在する二国間条約のネットワーク、いわゆる「ハブ・アンド・スポークス」システムをいかに地域化していくかという問題に収斂する。現実には、APRI によってもたらされつつあるのは相互運用性の確保とそれを基盤にしたいわば仮想同盟の構築である。以上見てきたように、「有志連合」というかたちで現れた新たな安全保障のあり方は、既存の同盟、あるいは同盟未満の「ハブ・アンド・スポークス」に各様の変容をもたらしつつあると言えるであろう。

³⁷ Richard N. Haass, "From Reluctant to Resolute: American Foreign Policy after September 11", Remarks to the Chicago Council on Foreign Relations, June 26, 2002. <http://www.state.gov/s/p/rem/11445.htm>