

NATO

—中東関与の転機としてのリビア—

小林 正英

●冷戦後NATOと東と南の脅威

NATOの「戦線」は、冷戦期においては東であったが、冷戦後はもっぱら南に転じた。NATO軍部隊が初めて実戦に臨んだのが、一連の旧ユーゴスラビア紛争におけるボスニアであり、9・11アメリカ同時多発テロののちはアフガニスタンで平和維持活動を展開し、「アラブの春」ではリビアでの軍事活動を実施した。

ただ、今日においては東方のロシアとの緊張関係も再燃し、それが南方にも影を落としている。その典型がシリアである。シリア問題は、同国がNATO加盟国トルコと長大な国境を接しているという意味で、これまでの、どのNATO周辺地域の紛争よりも直接的に、NATOの安全保障上のリスクになっているはずであるが、ア

サド政権を支援するロシアの存在が、基本的に反政府勢力の側に立つNATO諸国に有効な手立てを取らせないでいる。しかし、NATOのシリア不介入の主因はロシアではない。リビア介入の経験である。

中東地域の紛争に関し、これまで唯一、NATOが直接的に軍事介入したのがリビアである。そして、このリビアのケースは、NATOの中東関与を検討するうえで、大きなインパクトを持つ。リビアでは、二〇一一年三月、国連安保理決議一九七三の採択を受け、米英仏加などのNATO諸国を中心とする国々が、UAEやカタールなどの中東湾岸諸国の参加も得て、軍事介入（作戦名「オデッセイの夜明け」）を実施した。この作戦は、リビア上空に飛行禁止区域を設定することで、リビア国内の一般市

民を保護することを目的に掲げていた。すなわち、「保護する責任」（後述）に言及した初めての軍事力行使であった。

四月以降は、「ユニファイド・プロテクター」作戦としてNATOが指揮権を担うこととなった。この作戦は同年一〇月末まで継続し、カダフィ大佐が殺害されたのちに終了した。NATOに指揮権が移譲されて以降は、最高司令官こそNATO欧州連合軍最高司令官（SACEUR）であるアメリカのスタヴリディス將軍が務めたが、作戦実行の主体はNATOの欧州各国軍であった。

●リビアのインパクトとしての「保護する責任」の「死に体」化

リビアのケースのインパクトとしてまずあげることができるのは、

「保護する責任」への影響である。「保護する責任」は、冷戦後の安全保障環境において、地域紛争や内戦への注目が高まるなか、安保理常任理事国間の不一致により、明示的な安保理決議を得られないままにNATOが軍事介入に踏み切ったコソボ紛争（および国際社会が沈黙したルワンダ）を教訓として、最終的に二〇〇五年に国連総会で合意されたものである。従来、人道的介入の基準や実行が曖昧であり、恣意的な（不）介入との批判が絶えなかったが、一定程度の明文化による基準の設定と普遍的な規範の装いを与えることで、そのような批判に 대응しようとしたものであった。「保護する責任」への合意は伝統的な内政不干涉原則に風穴を開けたものの、実態としては従来同様に国連安保理の授權を必要とするものにとどまったため、常任理事国間の不一致によって機能不全に陥る懸念は残った。

この「保護する責任」が実際に初めて国連安保理決議につながったのがリビアのケースであった。しかしながら、リビアへの介入が結局市民の保護にとどまらず、体制転覆にまでつながるものとなったため、当初からリビアへの介入

の承認に消極的であった中露両国

(を含むBRICS諸国)が、以後同様の承認を与える見通しが失われ、シリアのケースへの対応に影を落とした。リビア以降、「保護する責任」は規範的な正当性を減じたとともに、安保理における拒否権の壁を超えることができなくなり、「死に体」と化した。

結果的に、シリアへの介入では、集団的自衛権が前景化することとなった。二〇一四年、アメリカのオバマ政権は「イスラム国」の攻勢に苦しむイラク政府の要請を受けるかたちで、有志連合国とともに、「イスラム国」拠点に対する武力行使を開始した。これは国連安保理決議による授權ではなく、イラク政府からの要請を根拠とした集団的自衛権の行使とされた。まさにNATOがそれを設立根拠としている集団的自衛権は、国連憲章上に規定はあるものの、安保理の統制を受けないため、「憲章の内、安保理の外」ともいわれてきた。いわば国連安全保障システムの「緊急モード」でもある。リビア以後の情勢は、東西間の緊張とも相まって、当面、この「緊急モード」が常態化することを示唆して

いるといえるだろう。

●リビアのインパクトとしての同盟の有志連合化

次に、リビアのケースが与えたインパクトは、同盟の有志連合化であった。リビアでは、アメリカ軍は、作戦全体を統括しつつも、前面に立って武力を行使することは最大限回避し、実力行使の主体となった仏英両軍の行動を支援する、いわゆる「エネーブリング」(enabling) リーダーシップの立場を取った。穏健なかたちではあるが、これは一種の同盟の「部分稼働」でありNATOのツールボックス化、有志連合化でもあった。同盟の有志連合化は、脅威認識の不一致によって生じる。オバマ政権下のアメリカが「世界の警察官」であることをやめ、国益を重視する安全保障政策に転じたことは、二〇〇九年ノーベル平和賞受賞演説や二〇一六年の『アトランティック』誌論文(参考文献①)で明瞭に示されている。実際に、シリアへの武力行使に踏み切るきっかけとなったのが「イスラム国」によるアメリカの民間人の処刑であったことは象徴的である。結果、地理的にも歴史的にも中東・北ア

フリカ地域に強い利害関心を有する欧州諸国と、アメリカとの間には、脅威認識の分離が生ずることとなった。

このような脅威認識の不一致の効果を増幅したのが、オバマ政権の同盟の信頼性を相対視する姿勢であった。前述の『アトランティック』誌論文からは、シリアの化学兵器使用疑惑発覚後も、それまでの発言を半ば翻して軍事介入を行わなかった背景にあったのが、オバマ大統領の「ワシントンの対外政策エスタブリッシュメントは『信頼性』フェチ」(makes a fetish of "credibility")との立場だったことが読み取れる。しかしながら、信頼性こそは、従来NATOの生命線であった部分でもあり、必ずしもそれに拘泥しない姿勢は、良くも悪くも実務家オバマの面目躍如ではあるが、同盟のあり方を大きく揺さぶることともなった。そして、このような状況認識が正しければ、それはこれまで暗黙のうちにそう理解されてきた「NATO IIアメリカ(の同盟)」という図式が、少なくとも対中東地域に関しては、失われつつあることを意味する。

有志連合化は同盟内部にとどま

らない。リビアでみられたように、NATOがその域外での作戦実施に際して、対象地域の国々の作戦参加を確保するのは、行動の正当性を補強するためでもあるが、冷戦後にNATOが構築してきた域外諸国とのパートナーシップの活用でもある。このようなNATOのグローバル・パートナーシップ(NATOの用語では「協調的完全保障」)も、域外に対するNATOの有志連合化という側面を持つ。ただし、これはNATOの多元的安全保障共同体という側面の拡張でもあることには留意すべきである(参考文献②)。

(こぼやし) まさひで/尚美学園
大学大学院総合政策学部准教授)

《参考文献》

① Goldberg, Jeffrey, "The Obama Doctrine: The US President Talks through His Hardest Decisions about America's Role in the World." *The Atlantic*, 2016.

② 小林正英「NATOの対中東アウトリーチ——中東における予防外交レジーム構築に関する一考察——」吉川元・中村覚共編著『中東の予防外交』信山社、二〇一二年。