
プロジェクト報告

破綻国家支援と「安定化」概念・政策の最近の動向：デンマークとオランダの事例

藤 重 博 美

1. 問題の所在：「安定化」とはなにか

21世紀に入り、早や四半世紀近くが過ぎようとしている。グローバルな外交・安全保障政策の観点からすると、この世紀は、2001年に米国で発生した9.11テロという禍々しい出来事で幕を開けた。その結果、21世紀の最初の約20年間、国際社会、特に9.11テロの標的となった米国とその同盟国にとっては、グローバルなテロの脅威の対応が喫緊の課題となってきた。

こうした対テロの大きな流れの中、「安定化（Stabilisation）」政策・概念は、テロの温床となったアフガニスタンの国家再建と密接に関連しながら、時代の落とし子として生み出された。そして、特に米国と北大西洋条約機構（NATO）諸国の外交・安全保障政策の枠組みで推進されてきたのである。では、「安定化」とは、そもそも何か。なんらかの「安定（Stability）」を希求する動きであることは自明であるとしても、いったい何を、どのように、なんのために安定させるのか。これら単純な問いに答えることは、思いのほか難しい。

21世紀初頭の時代環境において、「安定」概念は、しばしば「脆弱性（fragility）」と対照で用いられる。この対置の念頭にあるのは、タリバンの支配下、破綻国家アフガニスタンがテロリストの巢窟と化したことに対する強烈な悔恨、そして、これを繰り返さないという強固な意思であった。このような文脈において、「安定」概念は、「脆弱性から安定への移行（move from fragility to stability）」¹⁾として位置づけられるようになった。

1) (United States) Department of State, United States Agency for International Development, The Department of Treasury, *United States Strategy to Prevent Conflict and Promote Stability*,

たのである。

しかしながら、それでもなお「安定化」の意味を十全に理解することは容易でない。その理由としては、以下の点を指摘できよう。第一に、「安定化」という用語は、9.11テロ以前、既に別の意味合いで使われていたことである。1990年代のボスニア＝ヘルツェゴヴィナ紛争に際し、NATOが派遣した平和部隊が「安定化部隊（Stabilisation Force：SFOR）」²⁾と呼称されていた。SFORにおける「安定」の定義は必ずしも明確には定義されていなかったが、一般には、冷戦終結とともに旧ユーゴ諸国に吹き荒れた凄惨な民族紛争の沈静化という意味合いで解釈され、対テロとは特に関わりを持たなかった。この用語が、9.11テロ後、対テロ活動の文脈に位置付けられたことが「安定化」の意味合いをわかりにくいものとした一因だと考えられる。

第二は、「安定化」がカバーする範囲の広さ・包括性に起因する問題である。9.11テロ後の「安定化」を単純化すれば、対テロを究極の目的とした脆弱国家支援（あるいは介入）と理解されよう。だが、国家の脆弱性は、その国の政治・経済・社会のさまざまな問題が複合的に絡み合っているため、脆弱国家の「安定化」には、軍事的なアプローチから社会経済的な支援まで多種多様な分野の関与が不可欠となる。そのため、「安定化」政策の実施には、民軍協力（Civil-military cooperation：CIMIC）や政府内の複数の省庁（外務省、国防省、援助実施機関など）の連携（「全政府アプローチ（Whole-Government Approach：WGA）」）が必要とされてきたのである。このような包括性が「安定化」の特徴となってきたことは、脆弱国家の問題を軽減するという目的に照らし、必然であったといえよう。しかし、その幅広さのために「安定化」の実像や中核が不鮮明になってきた感は否めない。

第三は、「安定化」についてのさまざまな理解や定義の混在である。「安定化」は、NATO諸国を中心に多くの先進国の外交・安全保障政策の一環として位置付けられているほか、国連のような国際機関でも用いられている。その結果、脆弱国家支援という大きな枠組みの中に位置付けられることにはかろうじて共通項があるものの、「安定化」の解釈や実際の運用は、アクターごとに少なからぬ多様性があり、現場では、かなり異なった活動が「安定化」という同一の看板の下、実施されている状況である。全体的な傾向としては、NATO諸国の政府機関の場合、程度の差こそあれ、上述の「全政府アプローチ」が採用されているケースが多いため、「安定化」政策は開発援助の一環とし

2020, p. 3

2) SFORの活動期間は1996～2004年。詳しくは以下を参照。NATO, "Peace support operations in Bosnia and Herzegovina (1995-2004)," https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52122.htm

て行われていることも多く、また、国防省・国軍が関わる場合も、開発政策と比較的親和性の高い（脆弱国家の国軍などに対する）能力構築支援のような形で実施される場合が多い。

ところが、国連では、これまでハイチ、マリ、中央アフリカの3カ国の国連持活動（UN Peace Operations：UNPO）ミッション名に「安定化」の文言を付してきたが、これらの活動は、上でみたような「全政府アプローチ」型とは様相が大きく異なり、実質的にはかなり列度の高い軍事ミッションという性質が濃厚であった。これらの平和活動（特にマリの事例）の実態は、「脆弱国家」の諸問題解決に取り組み、その「破綻度」を徐々に下げることで中長期的な「安定化」を目指すというよりは、現地政府が直面する反政府勢力などの脅威を物理的取り除く、あるいは押さえ込むことに特化した、より短期的な目的に照らしたものであった³⁾。こうしたやり方で国家の脆弱性が大幅に改善するとは考えにくく、これらの国連の活動は、問題の根本的な解決を目指すというよりは、とりあえず目前の問題（現地政府に対する脅威）を軽減する「紛争管理（conflict management）」と解すべきであろう。

このように、一口に「安定化」といっても、その実際には大きな幅があり、一律ではない。これも「安定化」の実像を見えにくくしている要因の一端である。

2. 「安定化」政策についての調査

以上のように、21世紀初頭、「安定化」政策はNATO諸国を中心に採用されてきたが、結局、それがどのようなものであるか、全体像を把握することは容易ではない。しかしながら、2020年代前半のこのタイミングで、一旦、その棚卸しを行うことには大きな意義がある。その理由は、一つには、2021年、アフガニスタンにおけるタリバン政権の復活により、過去20年に及ぶ「安定化」政策が頓挫したともいえ、一つの大きな区切りとなったこと、また、2022年に発生したロシアのウクライナ侵攻により、特に欧州諸国の外交・安全保障面の関心が、一気に伝統的な領土防衛に引き戻されたことである。

このような観点から2023年度の研究プロジェクト（藤重プロジェクト）としてデンマークとオランダ「安定化」政策の現状と最近の変化を研究テーマとした。当初、23年度の別プロジェクト（藤重プロジェクト2）と合わせ、デンマークとオランダの両国のほか、ドイツ、イギリスを加えた4カ国での調査を1つの出張として組むことを予定していた。

3) United Nations Peacekeeping, "The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)," <https://peacekeeping.un.org/en/mission/minusma>

しかし、日程及び予算の制約のため、4カ国すべてを訪問することが難しいことが判明したため、2024年2月、デンマークのみで現地調査を行うこととし（別プロジェクトのドイツ調査と合わせて出張）、オランダについては主に文献調査に切り替えた。

デンマークでは、主に政府機関での聞き取り調査を行なったが、同国ではちょうど同国のアフガニスタン支援の総括が行われていたタイミングであり、政治的に扱いがきわめてデリケートな問題となっていた。そのため、話し手の匿名を条件に行なった部分が多く、本稿でも同国での逐一詳細な調査内容を公表することは控える。

デンマークとオランダについての調査結果を比較すると、驚くほど相違点が多いことに気付く。第一に、両国とも NATO の一員としての認識を非常に強く持ち、9.11テロ以降、米国主導のアフガニスタンの国家再建に深く関与したこと、第二に、やはり9.11テロ以降、国際環境の不安定さ（特にテロの脅威）に強い懸念をいだき、外交・安全保障政策の一環として、脆弱国家の「安定化」に力を入れるようになったこと、第三に、その安定化政策において、外交・防衛・開発援助の三つの政策分野の密接な連携を目指す典型的な WGA を採用していること、第四に、2021年のアフガニスタン政府崩壊に接し、それまでの同国支援のあり方については強い反省も見せているものの、脆弱国家への「安定化」政策は、両国の外交・安全保障政策の中に既に制度化されていること⁴⁾、第五に、近年、特にロシアのウクライナ侵攻（2022年）以降は、外交・安全保障政策における伝統的な国家防衛の優先度が飛躍的に高まっているものの、既に制度化されている「安定化」政策の下、脆弱国家への支援も引き続き行われている。

他方、相違点もちろんある。たとえば、両国とも、自国にとっての「安全保障」を包括的・分野横断的に捉え、その中に「安定化」を位置付けているが、オランダの方が「安全保障」をさらに広範囲に捉えており、その意味では、同国の安全保障戦略における「安定化」の重みは相対的に軽いといえるかもしれない⁵⁾。しかしながら、全体としては、両国の外交・上で見たように、デンマークとオランダの外交・安全保障政策における「安定化」の位置付け、また政策上の比重の置き方には高い相似性が認められるといえよう。

4) デンマークの場合、たとえば、国防大学内の「安定化センター (Centre for Stabilisation)」や「平和・安定化基金 (The Peace and Stabilisation Fund)」などにより、「安定化」に関連した政策立案・遂行が行われている。オランダでも、外務省内の「安定化・人道支援部 (The Department for Stabilisation and Humanitarian Aid)」が置かれている。

5) (Danish) Ministry of Foreign Affairs, *Foreign and Security Policy Strategy*, 2023, <https://um.dk/en/foreign-policy/foreign-and-security-policy-2023>; Government of the Netherlands, *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands*, 2023, <https://www.government.nl/topics/security-strategy-for-the-kingdom-of-the-netherlands>

3. まとめと今後の研究課題

上で見た通り、デンマークとオランダの外交・安全保障政策における「安定化」政策には、共通点が多いことが確認された。しかし、これはまだ暫定的な知見であり、今後、さらなる調査研究が必要となる。まず、オランダについては、なるべく早期に現地調査を行うことが望ましい。文献調査やオンライン調査でもある程度の資料や情報は入手できるが、より詳細な情報を得たり、現地で人脈を築いたりするためには、やはり現地に赴く必要がある。さらに、今回のデンマークとオランダの例では、両者の「安定化」政策に類似する点が多かったが、これは、そもそも「安定化」政策に力を入れている国を、今回の研究対象として選んだという背景もある。実際には、他の NATO 諸国の中には、「安定化」にそれほど関心を示さない国もある。NATO 加盟国というきわめて重要な共通性を持ちながら、そのような差異はなぜ生まれるのか。この点についての探究も、今後の重要な研究課題となろう。