プロジェクト報告

英国外交・防衛・開発政策の考察：「安定化」概念のインプリケーションに着目して

藤　重　博　美

1．研究の目的

2001年の9.11テロ以降、アフガニスタンでの対テロ戦争・国家再建支援を契機として、米国と北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization：NATO）諸国は、それ以前から取り組んでいた「脆弱国家」支援を一層積極的に推進するようになった。その特徴は、外交・防衛・開発政策を分野横断的に組み合わせた「包括的アプローチ」――Diplomacy, Defence, Development の3D アプローチ――によって、様々な角度から脆弱国家における安定（Stability）達成を支援することで、これを「安定化（Stabilisation）」と呼ぶ。2001年以降、「安定化」概念は、米国および NATO 同盟国の外交・安全保障・開発政策の中でどのように形成され、また、いかにこれらの政策に影響を与えてきたのか。本研究では、特に「安定化」に力を入れてきた英国の事例を研究することを目的とした。

2．研究によって得られた結果

今回の研究によって、以下のような結果が得られた。

(1) 1990年代～2000年代初頭：英国における「安定化」概念と「包括的アプローチ」の萌芽

英国の対外政策（外交・防衛・開発政策）における「安定化」概念・政策の直接的な起源は、冷戦直後の1990年代にあることを確認した。冷戦後、世界各地での内戦や地域紛争の頻発を受け、イギリスは、自律的な統治機能を失った「脆弱国家」の立て直しに

深く関わるようになった。特に、ボスニア＝ヘルツェゴビナ、コソボ、シエラレオネといった不安定な国々の紛争終結と再建に関与するなかで、脆弱国家に安定をもたらすには、軍事的手段による短期的な治安回復では不十分であり、安定した統治能力や政治的正統性の確立が不可欠であるという認識が英国の政策担当者を中心に広がったのである。

とりわけボスニア紛争において、英国は、外交政策上でも軍事作戦上でも重要な役割を果たしたため、その際に得られた教訓が後の政策立案に反映されやすかったものと考えられる。特に、短期的な軍事作戦完了後、長期的に行政・統治・開発支援を実施する必要性が強く認識されたにも関わらず、ボスニアではそうした支援体制が十分に整っていなかったという反省があったためである。その結果、コソボとシエラレオネでは、外務省、国防省、国際開発省の三省庁横断による「包括的アプローチ」の萌芽が形成されたものである。

(2) 2000年代前半:「安定化」と「包括的アプローチ」への注目の高まりと軍事化の進行

2001年の9.11テロ後、イギリスの「安定化」概念・政策に、二つの大きな変化が生じたことを確認した。

第一は、「安定化」概念・政策への注目の高まりである。1990年代のボスニア、コソボ、シエラレオネの経験を通じ、「安定化」や「包括的アプローチ」の必要性の認識は徐々に高まってはいたが、英国の対外政策全体においては、主要政策と目されるには至っていなかった。これに対し、2000年代前半、アフガニスタンの対テロ戦争およびイラク戦争という米国主導の介入が相次いで始まり、いずれも短期的な軍事作戦の終了後、国家建設のプロセスが必要になったため、「安定化」や「包括的アプローチ」への注目が高まった。その背景には、英国では、1997年に誕生した労働党政権が英政府内の開発関係の部署を「国際開発省（Department for International Development：DFID）」として独立させるなど、国際主義や社会正義の観点から国際開発に強い関心をみせていたことも影響したと考えられる。そのため、この時期、英国の「安定化」概念・政策は、理念や政策としては開発重視の傾向があったことが確認された。

第二は、上記の「開発重視」の理念・政策とは対照的に、この時期のアフガニスタンとイラクにおける「安定化」の実践に際しては、両国のきわめて厳しい治安状況を受けた軍事的要素の強まりも確認された。具体的には、両国で実施された民軍混成支援チーム「地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team： PRT）」では、PRT が軍主導で運営され、民間支援活動が軍事作戦と一体化していたためである。（ただし、この軍事化傾向はアフガニスタンとイラクにおいて突出しており、他の事例では、それほど顕著ではなかった。）

このように、この時期、「英国の安定化政策」という同じ枠組みの中でも、開発を重視する理念・政策の台頭と、治安環境の厳しい現場（特にアフガニスタンとイラク）での軍事重視という現実という二つの異なった潮流の並列を確認した。

(3) 2000年代半ば～2010年代半ば：「安定化」の格上げと「包括アプローチ」の制度化

次に、2000年代半ば～後半にかけて「安定化」概念と「包括的アプローチ」は、英国の対外政策における基本方針として正式に格上げされ、その実施ツールである「包括的アプローチ」の制度化も進んだことを確認した。

一連の動きとしては、まず、2006年、国防省が方針文書『包括的アプローチ（The Comprehensive Approach)』において「安定化」と「包括的アプローチ」重視の方向性が明確に打ち出された。その方針は、2010年の『国家安全保障戦略（National Security Strategy：NSS)』および『戦略的防衛・安全保障見直し（Strategic Defence and Security Review： SDSR)』で重ねて強調された。これにより、三省庁を中心とする対外政策の全政府的な方針として「安定化」と「包括的アプローチ」が中核に据えられた。

これを受け、2004年設立の「紛争後再建ユニット（Post-Conflict Reconstruction Unit: PCRU)」が、2007年、「安定化ユニット（Stabilisation Unit: SU)」に改組された。両ユニットとも、三省庁中心の「包括的アプローチ」を推進するための政府内組織である点は共通だが、前者が紛争後の復興に重点を置いていたのに対し、後者は、「安定化」を実現するための治安、統治、開発の統合に焦点を合わせることになった。さらに、政策実施の上で必要となる資金の面では、2001年、外務省・国際開発省共同運営の「紛争予防共同基金（Conflict Prevention Pools)」が既に設立されていたが、2009年、国防省も参加する「紛争対応共同基金（Conflict Pool）に統合・再編され、3D の政策理念と実践の統合が進んだ。

(4) 2010年代半ば以降：「安定化」と「包括的アプローチ」の後退

最後に、「安定化」と「包括的アプローチ」の重要性が次第に低下していったことを確認した。2010年代後半になると、英国の対外政策における「安定化」と「包括的アプローチ」は次第に下火となり、概念的な中心性も低下した。その背景には、アフガニスタンとイラクへの長期介入による政策的疲弊、中ロの台頭などによる地政学や大国間競争への関心の再燃、実務面での三省庁協力の困難さなどがあった。

さらに、2010年以降（2024年の労働党への政権交代まで)、英国では、保守党が政権を握った影響もあったと考えられる。保守党政権下、英国の対外政策は、国際的な介入、支援や援助に対して慎重になる一方、「安全保障」や「国益」を重視する姿勢が顕著となっ

た。その結果、2010年代半ば以降、英国の対脆弱国家政策は、より抑制的・限定的・選択的になり、「国家建設」よりも、「レジリエンス（社会的・制度的回復力）」、「危機管理」、「紛争予防」が重要視されるようになった。

こうした変化は、英国政府内の政策や組織編成にも反映されたことを確認した。たとえば、「安定化」実施の要であった「安定化ユニット」は現地への要員派遣型から助言・分析業務中心に縮小され、2020年に外務省へ吸収された。同年、国際開発省も外務省に吸収統合され、新たに外務開発省（Foreign, Commonwealth & Development Office：FCDO）が設立された。

資金面では、2015年、三省庁共同で運用されていた「紛争対応共同基金」は、2015年、保守党が採択した『国家安全保障戦略（National Security Strategy）』に基づき、英政府が一元的に管理する「紛争、安定、安全保障基金：Conflict, Stability and Security Fund：CSSF」に改組された。さらに2016年、その役割も、レジリエンス強化や紛争予防などより広義の政策目標に重点を移したことで、安定化概念は実務上希薄化していった。

上で触れたような概念・理念面においては、2021年の『安全保障、防衛、開発、外交政策の統合見直し（The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy）』では「安定化」の用語がほぼ消え、レジリエンス強化やリスク管理を重視する政策パラダイムへの移行が明確化した。こうして2010年代以降、「安定化」は、予防的・限定的な安全保障概念の一部として吸収され、独立した政策上の中心概念としての役割を終えたことを確認した。

3．まとめと今後の研究の展望

本研究は、2001年以降のアフガニスタンにおける対テロ戦争・国家再建支援を契機にNATO諸国を中心に広まった「安定化」政策の形成過程を明らかにすることを目的とし、特に英国の事例に焦点を当てた。1990年代、ボスニア、コソボ、シエラレオネへの関与を通じ、短期的軍事介入のみでは不十分であるとの認識が政策担当者に広がり、外交・防衛・開発を統合する「包括的アプローチ」の萌芽が形成された。2001年以降、アフガニスタン・イラクでの国家建設経験を契機に、「安定化」と包括的アプローチへの注目は高まりつつも、現場では軍事主導の傾向が強まった。2000年代半ば以降、両概念は英国対外政策の中核として制度化され、三省庁横断のユニットや資金枠組みに反映された。一方、2010年代以降、長期介入による疲弊や政権交代、地政学的変化を背景に、「安定化」は政策上の中心性を失い、より抑制的・予防的な安全保障パラダイムに吸収されたこと

が確認された。

今後は、特にアフガニスタンへの介入が、英国の「安定化」概念・政策をどのように変化させたのかについて、特に注目して研究を進める予定である。対テロ戦争下の介入は、英国の対外政策に非常に大きな示唆を与えてきたのみならず、2000～2010年代の対脆弱国家支援における国際潮流に大きな影響を与えてきたためである。

主要参考文献一覧

Foreign, Commonwealth & Development Office. (2021). *The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. London: UK Government. https://www.gov.uk/government/publications/the-integrated-review-2021

HM Government. (2010). *National Security Strategy*. London: Cabinet Office. https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-2010

HM Government. (2010). *Strategic Defence and Security Review 2010*. London: Ministry of Defence. https://www.gov.uk/government/publications/strategic-defence-and-security-review-2010

Ministry of Defence. (2002–2010). *Operation Reports and Annual Statistics: Afghanistan and Iraq*. London: UK Government.

Ministry of Defence. (2006). *The Comprehensive Approach*. London: UK Government. https://www.gov.uk/government/publications/the-comprehensive-approach

Ministry of Defence & Foreign, Commonwealth & Development Office. (2004–2010). *Provincial Reconstruction Team (PRT) Annual Reports: Afghanistan and Iraq*. London: UK Government.

Stabilisation Unit. (2007). *Stabilisation Unit: Annual Report*. London: UK Government.

UK Government. (2001). *Conflict Prevention Pools: Guidance and Procedures*. London: Foreign & Commonwealth Office and Department for International Development.

UK Government. (2009). *Conflict, Stability and Security Fund (CSSF) Guidance*. London: Foreign & Commonwealth Office.