

論 説

英国の「安定化」概念・政策：起源、軌跡とその終焉？

藤 重 博 美 *

1. 問題の所在

2000 年代初めからの十数年間、対脆弱国家支援、特に武力紛争の深刻な影響を受けた国々 (Fragile and Conflict-Affected States: FCASs¹⁾) に対する英国の介入政策において、「安定化 (Stabilisation)」概念がきわめて重要な意味を持っていた²⁾。これは、軍事介入や大規模な国家建設、包括的な紛争解決とは一線を画し、FCASs における紛争や組織的暴力の激化を抑制し、政治プロセスが機能し得る最低限の環境整備によって政治的な安定化を支援するものである。その上で、一定の安定が達成された環境下、現地政府の統治機能向上に向けた政治・治安・行政分野の様々な能力構築支援を行う限定的かつ文脈依存的な介入形態を指す。また、実践に際しては「軍事・政治・開発」を密接に連携させた「全政府アプローチ (Whole-of-Government Approach³⁾)」、「統合アプ

* 青山学院大学国際政治経済学部教授

- 1) FCASs という略語は主に国際開発機関などで用いられることが多く、英国政府で一般に用いられるものではないが、表記上の煩雑さを避けるため、本稿ではこの略語を用いる。
- 2) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*. London: HM Government, 2014; Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners*. London: HM Government, 2018, updated 2019.
- 3) HM Government, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. London: HM Government, 2008.

ローチ (Integrated Approach)」を標榜し⁴⁾、その民軍連携における文民主導を重視して、特に現地への文民専門家派遣などに力を入れていた⁵⁾。

2007 年、この理念を具現化するための政策実施ツールとして⁶⁾、英国政府内の関係省庁（特に国際開発省、外務省、国防省）による「安定化ユニット (Stabilisation Unit: SU)」が創設されたことを皮切りに⁷⁾、「安定化」は、英国の対政策方針を規定する重要政策文書の根幹に据えられ、同国による FCASs への支援策の根幹をなすようになった⁸⁾。ところが、2010 年代後半になると、英国政府が「安定化」という文言を明示的に用いる機会は急減する⁹⁾。2020 年代初めには、英国による「安定化」政策の実践に大きな役割を果たしていた SU も別組織へと改編され、その役割も、SU 時代の専門家現地派遣型から政策設計・調停型へと大きく様変わりした¹⁰⁾。これらの変化は、英国における「安定化」概念・政策の終焉を指し示すものか。そのような変化は、な

4) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*. London: HM Government, 2011; Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, 2019.

5) Stabilisation Unit, *Stabilisation Guidance Notes*. London: HM Government, 2010; Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, 2014; Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, 2019.

6) House of Commons Defence Committee, *Operations in Afghanistan*. London: HM Government, 2006.

7) より正確には、PCRU から SU の改組は、2006 年から段階的に行われていた。

8) UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 05: Shaping a Stable World: The Military Contribution*. London: HM Government, 2016; UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 3-40: Security and Stabilisation: The Military Contribution*. London: HM Government, 2019; Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), *Global Strategic Trends*. Shrivenham: DCDC, various editions, 2010s.

9) HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. London: HM Government, 2021; HM Government, *Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World*. London: HM Government, 2023.

10) HM Government, *UK Government Structures for Conflict and Stabilisation*. London: HM Government, 2020–2022; HM Government, *Conflict, Stability and Security Fund*. <https://www.gov.uk/government/publications/conflict-stability-and-security-fund-cssf>. なお、本稿で参照したインターネット上の文献は、すべて 2026 年 1 月 18 日最終確認。

ぜ、どのようにもたらされたのか。この変化は、今後のイギリスの対外政策、ひいては先進国と FCASs との関わりにどのような意味を持つのか。

「安定化」概念に注目する必要があるのは、それが 21 世紀初頭における対 FCASs 国際介入の潮流を理解するための要諦だからである¹¹⁾。同概念は、英国以外にも、米国、カナダ、オランダなどの先進諸国、また、欧州連合 (European Union: EU) や国連といった国際機関でも、それぞれの対 FCASs 関与政策の文脈でしばしば用いられてきた¹²⁾。しかし、「安定化」を掲げた諸アクターの中でも、英国は「安定化」を確立された政策語彙として長期的かつ制度的に用い、また、同概念に基づく対 FCASs 関与をとりわけ積極的に行ってきた¹³⁾。この点に鑑み、英国の「安定化」概念・政策の興隆と退潮を再検討することは、2000 年代から約 20 年間にわたり「安定化」の名の下、実施されてきた対 FCASs 支援を理論的・概念的に紐解く鍵になりうるであろう。

英国に注目すべき理由には、他のアクターよりも「安定化」を包括的に捉えていた点にもある。同国は「安定化」を単なる紛争の抑制ではなく、被支援国の政治プロセスの正常化を支援するものとみなし、そのためには文民の民軍連携が必要であるという立場を取っていた¹⁴⁾。こうした英国の方針は実践においては必ずしも奏功したわけではないが、その「安定化」概念・政策の独自性は精査に値する。しかしながら、先行研究の多くは、英国から生まれた包括的な「安定化」概念・政策の特徴を正確に掴みきれておらず、その結果、その分

11) Øystein H. Rolandsen et al., “Stabilisation: A New Approach to Statebuilding?” *Third World Quarterly* 36, no. 7 (2015): 1209–1226. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1047198>.

12) United Nations, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. New York: UN Department of Peacekeeping Operations, 2008.

13) Independent Commission for Aid Impact (ICAI), *UK Aid to Afghanistan: Country Portfolio Review*. London: ICAI, 2022.

14) Stabilisation Unit, *The UK Approach to Stabilisation*, 2014.

析は限定的なものに留まっている¹⁵⁾。

本稿は、既存研究の限界を踏まえ、英国における「安定化」概念形成の背景やその目的、また、FCASs 関与にもたらした影響を時系列的に確認した上で、なぜ、「安定化」が終焉を迎えるに至ったかを検証することで、英国における「安定化」概念の政策的ライフサイクルと、その終焉が持つ意味を明らかにする。

結論を先取りすれば、英国における「安定化」は必ずしも消滅したわけではない。2010 年代の後半以降、時代の変化を受けて「安定化」はいくつかの要素に分解され、他の概念——特にセキュリティ (security) とレジリエンス (resilience) ——へと再編されてきたという見方がより実態に近い。本稿では、このような変容がなぜ生じてきたのかについても論じる。

2. 前史：「安定化」登場に至る過程（1990 年代 -2001 年）

2000 年代半ば以降の「安定化」概念形成の背景には、1990 年代、国際社会が直面した国家破綻を伴う内戦型紛争へ対応の困難、そして英国自身が欧州・西バルカン地域（ボスニア、コソボ）と西アフリカ・シエラレオネで蓄積した試行錯誤の経験があった。冷戦後、内戦や国家崩壊を主因とする武力紛争が増加すると、国連平和維持活動（PKO）が世界各地に展開したが、従来の停戦監視型の平和維持や、選挙支援中心の民主化促進策の限界が次第に明らかになった。国家機能の機能不全を伴う脆弱国家の紛争では、治安・政治・経済を密接に統合した包括的な方策が暴力の再燃防止に不可欠であること、そして、その前提条件として、まずは治安を安定させることの重要性が認識されるようになったのである¹⁶⁾。

15) Sarah Collinson and Samir Elhawary, *Stabilisation: An Evolving Concept*. London: Overseas Development Institute, 2012; Sultan Barakat and Steven Zyck, “The Evolution of Post-Conflict Recovery,” *Third World Quarterly* 30, no. 6 (2009): 1069-1086; Sultan Barakat and Steven Zyck, *Stabilisation and the Fragile States Agenda*. London: Development Studies Institute, LSE, 2010; Christian Dennys, “Stabilisation and the ‘Hearts and Minds’ Approach,” *Disasters* 35, no. S1 (2011): S75-S91; OECD, *Guidance on Stabilisation*. Paris: OECD Publishing, 2016.

しかし、国連憲章第6章に基づく国連安全保障理事会（安保理）決議に主に依拠していた当時の国連PKOは停戦合意を前提とし、武力行使も自衛目的に限定されたため、ルワンダやボスニアなどで発生した流動的で危険度が高い内戦型の紛争に十分に対応することができなかった。これを受け、1990年代半ば以降、特に西バルカン地域の紛争（ボスニア、コソボ）については「北太平洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）」主体の「平和支援活動（Peace Support Operations: PSO）」が実施された。英国は、NATO主要国の一つとして、1990年代後半、西バルカンで実施された3つのPSO¹⁷⁾のいずれにも深く関与することになる。

国連憲章第7章に基づく安保理決議により法的権限を付与されたPSOは、当事者の同意や停戦合意を必須とせず、軍事的強制措置も許されていたため、紛争烈度の高い内戦型紛争下でも展開しやすいという利点を有していた。他方、現地の統治機能が著しく弱体化した状況下、PSOは文民主体の平和構築・復興支援も実施し、結果的に国家建設支援を志向する包括的性格を併せ持つに至った¹⁸⁾。ただし、NATO主導のPSOは軍事主導の傾向が強く、長期的な安定達成を目指した文民主導の活動は必ずしも期待された成果を達成できなかった¹⁹⁾。この経験は、カルドー（Mary Kaldor）がいう「新しい戦争²⁰⁾」への対応策を軍主導で行うことへの懐疑を英国に残すこととなったのである²¹⁾。

16) この点を指摘する文献は数多いが、たとえば、以下を参照。Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

17) ボスニアにおける Implementation Force (IFOR), Stabilisation Force (SFOR)、コソボにおける Kosovo Force (KFOR)。

18) United Kingdom Ministry of Defence, *Strategic Defence Review*. London: HM Government, 1998.

19) NATO, *Allied Joint Publication AJP-3.4.1: Peace Support Operations*. Brussels: NATO, 2010; NATO, *NATO Handbook*. Brussels: NATO, 2010.

20) Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 1999.

21) House of Commons Defence Committee, *Operations in Bosnia and Kosovo, 1999-2000*. London: HM Government, 2000; Ministry of Defence, *Lessons Learned Reports: Bosnia/Kosovo*. London: HM Government, 2001.

3. 対テロ戦争から「安定化」の誕生まで（2001 年 -2007 年）

2001 年の 9.11 同時多発テロとそれに続く対テロ戦争は、英国の「安定化」概念・政策の形成の直接的な契機となった。前章でみた通り、1990 年代後半以降、英国は、対 FCASs 関与における民軍連携を推進、特に文民主導の体制構築を既に重視していた。しかし、治安の悪化と政治的不安定が続くアフガニスタンへの支援は、軍事行動と国家再建が同時並行する、より複雑で高リスクの活動であったため、英国政府はその支援のあり方の抜本的な再考を迫られることになったのである。

2001 年秋からの 2、3 年の間、英国を含む国際社会の対アフガニスタン関与は軍事的な対テロ掃討活動が中心であったが、2003-04 年頃以降、タリバンが徐々に勢力を回復し始めたことを受け、現地政府の統治能力強化を図るための「国家建設」に力が入れられるようになっていった²²⁾。この流れを受け、2004 年、英国政府は、アフガン国家建設の支援に向けた民軍連携の要として、後の SU の前身となる三省庁横断組織「紛争後再建ユニット（Post-Conflict Reconstruction Unit: PCRU）」を設立した。PCRU 設立は、英国が 1990 年代後半にボスニアとシエラレオネで得た教訓を実践に生かそうとする試みであった。

だが、この新しい取り組みは不首尾に終わることになる。アフガニスタンにおける国家建設支援は遅々として進まず、逆にタリバンの勢いは増すばかりであった。結果的に、国際支援は治安回復を喫緊の課題として軍事優先の傾向を強め、PCRU の特徴である民軍統合も弱まっていった。しかし軍事的な治安回復策を強化すればするほど、現地住民の反発を買い、帰って治安悪化を招くという悪循環に陥ることになったのである。

2000 年代半ば以降、アフガン情勢に回復の兆しが見えないなか、英国政府はその関与策の抜本的な見直しを余儀なくされた。主要な変更点は以下の 3 点である。第 1 に、アフガニスタンへの支援目標を、大規模かつ包括的な国家建

22) International Conference on Afghanistan, *Berlin Conference on Afghanistan: Communiqué*. Berlin, 31 March-1 April 2004.

設からより限定的な現地政府支援に切り替えたこと、第二に、関与タイミングを変更紛争後から紛争中からとしたこと、第3に、低調となっていた民軍統合を復活させることであった。

この方針転換を受け、2005年、英国政府は、民軍連携の「地方復興チーム（Provincial Reconstruction Team: PRT）」をアフガニスタン南部のヘルマンドで展開し始めたほか²³⁾、2007年には、従来のPCRUは、前述のSUへと改組された²⁴⁾。SU設立により、「安定化」は、それ以前から進められてきた概念整理を踏まえつつ、英国の対FCASs政策における明示的かつ制度化された政策概念として、初めて政府横断的に位置づけられたのであった²⁵⁾。

SUは、治安が悪化し続けるアフガニスタンの現実を念頭に「紛争後」と呼べる環境の創出を待たずに活動する姿勢を見せる一方、完全な紛争の解決や全面的な国家建設などの野心的な目標は掲げられなくなった。また、紛争の激化・再燃の抑止や現地政府の最低限の自立機能形成支援など、より現実的な活動目的に的を絞るようになった。さらに、SUは、三省庁合同の組織とされていたが、実際には、国際開発省内に拠点を置くなど文民（特に開発）優位が顕著であった。具体的な活動としては、FCASsの現地政府支援などを目的として、特に文民専門家派遣・助言業務などに力を入れた²⁶⁾。

以上のように、英国における「安定化」概念は、9.11後の対テロ戦争という外的ショックとアフガニスタンでの政策的失敗（特に軍事優先の弊害・省庁間連携の不足）の反省を通じ、1990年代後半に生まれた「民軍統合・文民優位」の方針とアフガニスタンで直面した厳しい現実との間で、徐々に形成された折衷的な政策概念だったといえよう。

23) アフガニスタンにおけるPRTは、2002年、米軍主導で開始されていた。

24) Department for International Development. *DFID in 2009-10: Department for International Development Annual Report and Accounts 2009-10*. Vol. 1. London: HM Government, 2010, 157-58.

25) Department for International Development, *DFID in 2009-10*, 2010, 157-58.

26) Stabilisation Unit, *Stabilisation Unit: Role and Purpose*. London: HM Government, 2008.

4. 安定化の興隆とその内在的矛盾（2007-2018 年）

2007 年の SU 設立後、政策概念としての「安定化」は、2010 年代後半までの 10 年余りの間に徐々に精緻化されていくこととなった。まず、SU 自身が数年ごとに政策文書を発表し、概念整理を行ったほか²⁷⁾、2010 年、イギリス政府全体としての安全保障政策の方向性を示す『国家安全保障戦略（National Security Strategy: NSS）2010 年版』、また、より具体的な防衛・安全保障の実行計画を示した『戦略防衛・安全保障見直し（The Strategic Defence and Security Review: SDSR）2010 年版』において「安定化」は主要項目としても取り上げられた。さらに 2011 年の三省庁合同報告書『海外安定化戦略（Building Stability Overseas Strategy: BSOS）』（2011 年）²⁸⁾ では、海外の不安定な地域での民軍統合活動の指針が示されるなど、2000 年代後半から 2010 年代前半にかけて「安定化」は英国の対 FCASs 関与策において中心的位置に置かれるようになっていった。

英国の対 FCASs 政策における「安定化」の位置付けの高まりと並行し、2005 年に始動していたヘルマンド州における PRT の活動は、2006 年以降、本格的に展開された²⁹⁾。具体的に実施された活動例は、治安部門改革、地方統治能力の強化、地方レベルでの政治関係調整、民軍連携による即効性プロジェクト（Quick Impact Projects）などである³⁰⁾。SU は、文民専門家の現地派遣や関係省庁間の調整を通じて、こうした包括的安定化アプローチの中核的役

27) UK Cabinet Office, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: HM Government, 2010; UK Cabinet Office, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. London: HM Government, 2010.

28) HM Government, *Building Stability Overseas Strategy*. London: HM Government, 2011; UK Cabinet Office, *Securing Britain in an Age of Uncertainty*, 2010.

29) House of Commons Defence Committee, *The Comprehensive Approach*. London: HM Government, 2010; Foreign & Commonwealth Office, *Helmand Provincial Reconstruction Team*, written statement to Parliament, 9 September 2013.

30) Stabilisation Unit, *Stabilisation Guidance Notes*. London, 2010; Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*. London: HM Government, 2011.

割を果たした³¹⁾。

ここまでみてきたように、英国の「安定化」概念および政策は、アフガニスタンへの支援（加えて、やや関連度は下がるものの、やはり劣悪な治安環境が文民支援の深刻な制約となっていたイラクでの経験）と密接に関連しながら形成されてきた。しかし、英国政府は、アフガニスタン（およびイラク）のみを「安定化」概念・政策の適用対象としていたわけではない。2000年代後半から2010年代中頃にかけて、同政府はその一般化を試み、特にアフリカのFCASs（ギニアビサウ、リビア、ソマリア、マリ、南スーダンなど）に対しても「安定化」支援活動を展開するようになった³²⁾。

こうした展開の背景には、これらの地域や国々に対する外交的・安全保障上の関与を維持する必要性や、FCASsに起因する越境的な不安定要因を緩和しようとする政策的判断に加え、文民主導の民軍連携アプローチがFCASsの安定化に資するとの認識が、英国政府内で広く共有されるようになったことがあったと考えられる³³⁾。このように「安定化」は、アフガニスタン（およびイラク）への支援を出発点としつつ、その後、FCASs全般への対応策と位置づけられ、英国の対外政策において、紛争・不安定化への関与を方向づける主要な政策枠組みの一つとして確立された。

このように英国の対FCASs政策における「安定化」は政策理念として一定の制度化と実践を達成したが、その概念と実践の間には本質的な乖離が内包されていた³⁴⁾。これまでに見てきた通り、FCASsへの介入策としての「安定

31) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, 2019; House of Commons Defence Committee, *Operations in Afghanistan*. London: HMSO, various years.

32) 具体的な活動内容については、「安定化」支援を含む紛争予防・危機対応を目的として、英国政府内で省庁横断的に運用された政策連動型の共同基金の成果報告書参照。HM Government, *Conflict Prevention Pool: Annual Reports; Conflict Pool: Annual Reports; Conflict, Stability and Security Fund: Annual Reports*. London: HM Government, various years.

33) HM Government, *Building Stability Overseas Strategy*.

34) Roger Mac Ginty, "Stabilisation," *Stability* 1, no. 1 (2012): 20-30; Paul Jackson, "Civil-Military Cooperation and UK Stabilisation Policy," *International Peacekeeping* 20, no. 3 (2013): 329-343.

化」は、政策目標としては紛争の悪化回避と現地政府の能力構築支援に焦点を当てた限定的な関与を志向し、政策理念の上では、文民主導の民軍連携を重視することで、軍事介入とは一線を引こうとしていた³⁵⁾。

しかし、現実を見れば、「安定化」形成の揺籃となったアフガニスタンではタリバン復興の勢いが止まらず、特に2007年頃以降、急激な治安悪化を受けて開発援助など文民の活動実施はますます難しくなっていった。こうした状況下、同国における安定化の実践は、治安確保のための軍事作戦に付随する形で展開される傾向が強くなり、結果として「文民主導」や「限定的関与」という理念は次第に曖昧になっていった³⁶⁾。また、現地政府の統治基盤が根本的に脆弱な状況では、技術的な能力構築支援の効果は限定的であり、真剣に現地政府を支えようとするれば、より抜本的な統治能力の強化や制度構築に踏み込まざるをえなくなり、本来の「安定化」概念との乖離が生じた。

さらに、アフリカ諸国で実施された「安定化」政策についても、技術的・制度的改革支援を中核とするアプローチには構造的な限界があり、そのみでは現地に根差した政治的対立や国家統治能力の機能不全を必ずしも解消するには至らなかった³⁷⁾。その結果、複数の事例において、当初想定されていたような安定化効果は十分に得られなかった³⁸⁾。

35) HG Government, *Building Stability Overseas Strategy*, 2011; HM Government, *The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners*. London: Stabilisation Unit, 2014.

36) UK Ministry of Defence, *Joint Doctrine Publication 05: Shaping a Stable World: The Military Contribution*. London: UK Ministry of Defence, 2016.

37) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. Paris: OECD Publishing, 2016, chap. 2; Paul Fishstein and Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan*. Medford, MA: Tufts University, 2012.

38) Paul Fishstein and Andrew Wilder, *Winning Hearts and Minds?*. Medford, MA: Tufts University, 2012; National Audit Office, *Stabilisation: Lessons from UK Government Engagement in Fragile and Conflict-Affected States*. London: HM Government.

5. 「安定化」の後退と再編（2018 年以降）

2010 年代半ば以降になると、前章後半で指摘したような矛盾が広く認識されるようになり、英国国内外で「安定化」政策に対する批判的検証が進んだ。たとえば「独立開発援助影響評価委員会（Independent Commission for Aid Impact: ICAI）」をはじめとする評価報告書は、安定化介入が短期的成果を示す一方で、長期的な政治的安定や持続可能な制度変化につながっていない点を指摘した³⁹⁾。また、学術研究においても、安定化が「危機管理」と「国家建設」の中間に位置づけられる曖昧な概念であり、その戦略的一貫性や測定可能な成果が不明確であるとの指摘や⁴⁰⁾、「安定化」は、事実上、国家建設の領域へと踏み込んでいったとの批判を招いた⁴¹⁾。

ただし、こうした批判的評価の蓄積は、それ自体が直ちに政策転換をもたらしたというわけでない。その背景には、2010 年代後半以降に顕在化した財政緊縮、英国の EU 離脱（Brexit）をめぐる国内政治の混乱、ならびに国家間競争の激化といった構造的変化と相まって、「安定化」を優先政策として維持することの政治的・制度的コストを高まるという構造的な変化があった⁴²⁾。その結果、英国の政策担当者の間では、「安定化」をめぐる期待と成果の乖離が強く意識されるようになり、FCASs への関与のあり方そのものの再考につながったものと考えられる。

こうした様々な変化を受け、「安定化」の理念と実践の齟齬が問題視されるとともに、費用対効果や戦略的一貫性の観点から、その実施体制のあり方も再検討の対象となっていった。その結果、SU の実質的な拠点となっていた国際

39) Independent Commission for Aid Impact (ICAI), *The UK's Approach to Stabilisation*. London: ICAI, 2019.

40) Christian Dennys, "Stabilisation and the 'Hearts and Minds' Approach," *Disasters* 35, no. S1 (2011): S75-S91.

41) Øystein H. Rolandsen et al., "Stabilisation: A New Approach to Statebuilding?" *Third World Quarterly* 36, no. 7 (2015): 1209-1226, <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1047198>.

42) Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), *Global Strategic Trends*. Shrivenham: DCDC, various editions, 2010s.

開発省は、2020 年、外務省に統合された。これに伴い、SU も、新たに発足した外務・英連邦・開発省内の「紛争・安定化・調停局 (Office for Conflict, Stabilisation and Mediation: OCSM)」へと移管された⁴³⁾。その結果、SU 時代に重視されていた専門家の短期現地派遣や即応型プロジェクトは後退し、代わって、政策設計、外交的調停、国際パートナーとの協調を通じた間接的関与が重視されるようになった。これらの組織改編は、「安定化」を独立した政策領域として維持し続けることが困難となったことの顕著な現れであり、英国の対 FCASs 関与策における根本的な転換を意味していた。

こうした組織改編の背後で、政策語彙としての「安定化」の相対的な魅力は薄れ、英国の対 FCASs 政策において明示的に言及されることはほとんどなくなっていった⁴⁴⁾。2021 年、英国政府が公表した三省庁の統合政策についての報告書『統合見直し (Integrated Review)』では、「安定化」に変わって「セキュリティ」、「レジリエンス」、「競争」、「同盟国との協調」といった概念が中心に据えられた⁴⁵⁾。しかし、「安定化」の理念が完全に消えたわけではない。むしろ、その概念は、紛争予防、危機対応、調停、開発、安全保障といった複数の政策要素に分解され、より広範な戦略枠組みの中に埋め込まれていったと理解する方が適切であろう。特に、「セキュリティ」と「レジリエンス」という二つの概念は「安定化」概念の流れをより強く汲んでいる。前者は、国家間競争やテロ、越境的脅威への対応を重視する安全保障的枠組みの中に位置づけられ⁴⁶⁾、後者は、脆弱国家や社会が外的ショックに耐えうる能力を高めると

43) Foreign, Commonwealth & Development Office, *Working for the Office for Conflict, Stabilisation and Mediation's Civilian Stabilisation Group (CSG)*, HM Government, published May 12, 2023, last updated September 19, 2023, <https://www.gov.uk/guidance/working-for-the-office-for-conflict-stabilisation-and-mediations-civilian-stabilisation-group-csg>.

44) Jonathan Fisher and David Anderson, "Authoritarianism and the Securitisation of Development in Africa," *International Affairs* 91, no. 1 (2015): 131-151; David Chandler, *Resilience: The Governance of Complexity*. London: Routledge, 2014.

45) HM Government, *Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. London: Cabinet Office, 16 March 2021.

46) HM Government, *Global Britain in a Competitive Age*. London: HM Government.

いう開発・紛争予防的な発想の影響が色濃い⁴⁷⁾。

もっとも、「安定化」と「セキュリティ」および「レジリエンス」は同義ではない。「安定化」が主として、FCASsにおいて、暴力の抑制と政治プロセスの最低限の機能回復を目指す状況依存のかつ実務的な政策概念であったのに対し、「セキュリティ」および「レジリエンス」は、より抽象度が高く、平時・有事を問わず適用可能な包括的戦略概念である。「安定化」はアフガニスタン（そしてイラク）といった特定の介入経験と強く結びついた語彙であり、その失敗や限界が可視化されるにつれ、英国政府にとって用いづらい言葉になっていったのだといえよう。他方で、「セキュリティ」や「レジリエンス」は、国家間競争、ハイブリッド脅威、パンデミック、気候変動といった多様な課題を一括して包摂しうするため、政策対象・手段・地理的範囲を柔軟に拡張できる利点を有している。

この意味で、「安定化」が「セキュリティ」や「レジリエンス」に取って代わられたというよりも、より汎用性が高く、政治的に中立的で、失敗の記憶を喚起しにくい語彙へと再編されたと理解する方が適切であろう。英国の対外政策においては、「安定化」の実質的機能は存続しつつも、より現状に即した形に置き換えられたのである。

6. 安定化の成果と限界——短期的目標と長期的期待の乖離

安定化は、当初から包括的な国家建設や恒久的な平和の実現を目的としていたわけではなく、むしろ紛争の激化を抑制し、政治プロセスが最低限機能しうる環境を短期的に整えることを主たる目標としていた⁴⁸⁾。この意味では、特定の文脈において、安定化は限定的ながら一定の成果を上げたと評価することも可能である。

47) HM Government, *The UK Government Resilience Framework*. London: Cabinet Office, 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-government-resilience-framework>.

48) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, 2014.

しかし同時に、治安の著しい不安定や現地統治基盤の脆弱性といった条件の下では、これらの限定的目標を維持すること自体が困難となり、安定化は次第に、より広範な統治能力の強化や制度構築へと拡張せざるをえなかった。こうした展開は、安定化が当初意図していなかった国家建設的な領域への介入を常態化させ、結果として、投入された多大な資源に見合う長期的成果を示すことが難しくなった。

したがって、安定化を「失敗」と評価するか否かは、評価の時間軸と基準によって大きく左右される。短期的な暴力抑制や危機管理という観点から見れば、安定化は一定の有効性を持ちえたとも評価できよう。一方で、中長期的な政治的安定や持続的な国家機能の確立という観点から評価するならば、安定化はその射程を超える期待を背負われ、結果として国家建設の代替として機能することはできなかった。この「ずれ」こそが、英国の「安定化」に対する否定的な評価を生み出す元になってきたのである。

7. 結び：英国の「安定化」概念・政策のライフサイクルとそのインプリケーション

本稿は、2000年代半ば以降、英国の対FCASs政策において中核的な位置を占めてきた「安定化」概念・政策について、その起源、形成過程、制度化、実践、そして2010年代後半以降の後退と再編に至る軌跡を検討してきた。その結果、英国において「安定化」は、2018年頃以降、明示的かつ独立した政策概念としては終焉を迎えたと評価できる。しかし、この終焉は、理念や実践の完全な消滅を意味するものではない。むしろ、「安定化」は、自らが内包していた矛盾と限界を露呈させた結果、複数の概念へと分解・再編される形で存続していると理解する方が、実態に即していよう。

英国における「安定化」は、9.11後の対テロ戦争という外的ショックと、アフガニスタン（およびイラク）での困難な介入経験を背景に、軍事介入と包括的国家建設の双方への反省から生まれた、折衷的かつ実務志向の政策概念であった。その特徴は、紛争下あるいは紛争直後という不安定な状況において、暴力の激化を抑制し、政治プロセスが最低限機能しうる環境を整えることに目

的を限定し、文民主導の民軍連携を通じて、現地政府の基礎的な統治能力を支援しようとした点にあった。この意味で、「安定化」は、従来の平和維持や国家建設とは異なる第三の介入形態として、一定の独自性と理論的意義を有していた。

英国における「安定化」は、短期的な暴力抑制や危機管理という限定的目標に照らせば、有効性を持ちえた政策であった。だが、次第に中長期的な政治的安定や国家機能の再建を担う代替手段に変質したことで、本来の射程を超える期待を背負われることとなった。こうした短期的成果と長期的期待の間の構造的齟齬こそが、「安定化の失敗」として認識されてきた現象の本質である。

その背後には、「安定化」はその実践において深刻な内在の矛盾を抱えていたことを指摘できよう。治安が著しく悪化した環境下では、文民主導の活動は軍事的治安確保に依存せざるを得ず、理念として掲げられた「文民主導」や限定的関与は次第に形骸化していったのである。また、現地政府の統治基盤が根本的に脆弱な状況においては、技術的・制度的な能力構築支援のみでは十分な効果を上げることができず、結果として、「安定化」は当初意図していなかった国家建設の領域へと踏み込まざるをえなかった。こうした理念と実践の乖離は、アフガニスタンをはじめとする複数の事例で顕在化し、英国の「安定化」に深刻な政策的疲弊と批判的再検討を招くこととなった。

2010年代後半以降に進んだSUの改編・統合および政策文書における「安定化」概念の後退は、こうした矛盾の帰結であると同時に、英国の対外政策環境そのものの変化を反映している。長期介入の費用対効果に対する懐疑、財政制約の強化、そして国家間競争や複合的脅威の台頭は、FCASsへの関与を、より選択的かつ戦略的なものへと再編する圧力として作用した。その中で、「安定化」という語彙は、特定の介入経験や失敗の記憶と強く結びついたがために、政策的有用性を徐々に失っていったのである。

他方で、本稿が明らかにしたように、「安定化」が担ってきた実質的関心——すなわち、FCASsにおける不安定要因への対処、国家機能の最低限の回復支援、政治プロセスの条件整備——そのものが放棄されたわけではない。そ

れらは、「セキュリティ」や「レジリエンス」といった、より汎用性が高く、抽象度の高い概念の下に再整理され、英国の統合的対外戦略の中に組み込まれていった。この再編は、安定化の関心を継承しつつも、それをより測定可能で、戦略的優先順位に位置づけやすい形へと再構成する試みであったと位置づけることができる。

以上の分析から得られるインプリケーションは、英国固有の政策史にとどまらない。むしろ、これは 21 世紀初頭に国際社会、特に先進国が展開してきた対脆弱国家介入全体が直面している再編過程を象徴するものだといえよう。

「対テロ戦争」、「国家建設」、「安定化」といった政策概念はいずれも、特定の時代的要請の下で形成され、実践を通じて限界を露呈し、やがて別の語彙へと置き換えられてきた。本稿が示した英国の経験は、政策的な挫折がいかに概念的に処理され、次の政策枠組みへと転換していくのかという点において、きわめて重要な示唆を与えるものである。