

論 説

英国の脆弱国家に対する「安定化」概念・政策 その史的展開と政策インプリケーション¹⁾

藤 重 博 美*

はじめに

近年、脆弱国家（統治能力が弱く、しばしば武力紛争に苦しむ不安定な国家。）に対する「安定化（Stabilisation）」は、国際社会にとっての大きな課題の一つとなってきた。「安定化」は、米国や欧州諸国などが対脆弱国家支援の中に取り入れてきたほか、国連、欧州連合（EU）、アフリカ連合（AU）などの国際機関でも採用されている。しかし、「安定化」が何を意味するのか、概念自体が曖昧だけでなく、この用語を用いる各国・各機関の間で少なからぬ差異がある。

本報告は、特に英国政府の「安定化」政策に注目し、その形成過程の歴史および政策インプリケーションを詳細に検討することで、「安定化」概念の意味するところ、また、実際の政策として適用された場合の効果や限界を探る。

なぜ、英国の事例に焦点を当てるのか。主な理由は以下の二つである。第一に、英国の「安定化」は、軍事力による力づくの措置だけでなく（文民の活動を含む）非強制的な措置も射程に入れた統合的なアプローチを特徴としてきた。また、英国政府内に組織横断的な安定化政策促進のための組織（安定化ユニット）を設置するなど、制度面でも安定化推進が進んでいる。英国の同盟国、米国も脆弱国家に対する「安定化」を重視してきたが、そのアプローチにはどち

* 青山学院大学国際政治経済学部准教授

1) 本稿は、2018 年度比較政治学会研究大会（2018 年 6 月 24 日、東北大学）で開催された「自由論題 F」部会に提出した同題名の論文に加筆修正したものである。

らかという軍事的な色彩が強く、「安定化」に対する懐疑論を招く一因ともなってきた²⁾。これとは対照的に、英国の統合的なアプローチでは、その包括性・非強制性が持続的な「安定化」実現の鍵になると考えられる。

第二に、英国政府が掲げる政策や概念は、英国一カ国だけに留まらず、国連やEU、経済協力・開発機構(OECD)などの国際機関に波及し、国際的に影響を及ぼす場合が多い。たとえば、近年、紛争後国や脆弱国家の立て直しプログラムの必需品となっている「治安部門改革(SSR)」も、源をたどれば英国政府が提示したものであり、その後、同政府がOECDやEU、国連などに働きかけ、国際的に広がったものである。したがって、「安定化」についても、英国における政策形成や概念整理、政策インプリケーションなどを詳細に検討することで、英国以外のアクターの「安定化」についての理解も深まるものと期待できる。

こうした問題に取り組むため、本稿では、英国における「安定化」概念・政策の形成過程を歴史的に解き明かしたうえで、今日、英国政府が「安定化」をどのように位置づけているかを明らかにする。まず、第1節では、1990年代、先進諸国や国際機関において「安定化」という用語が使われるようになった経緯や当時の意味合いについて概観する。第2節では、2001年の9.11テロを受けて「安定化」概念がいかに変化したかをボスニア、シエラレオネ、アフガニスタン、イラクなどの事例と関連付けながら検討する。本稿の中心的関心は英国の「安定化」だが、この節では米国の「安定化」にも目を向ける。9.11後の「安定化」は、米国と英国を二つの中心とし、相互に関連しながら形成されてきたからである。また、ここでは、当初、統合的に形成されてきた英国の「安定化」がアフガニスタンとイラクの経験を通じ、次第に軍事重視に変化していっ

2) 軍事色の強い「安定化」に対する批判としては、たとえば以下を参照。Roger Mac Ginty. “Against Stabilization.” *International Journal of Security and Development*, vol. 1, no. 11, 2012, 20–30. ただし、近年、米国の「安定化」政策でも、文民重視の傾向が強まっている。US Department of State, *Stabilization Assistance Review*, Washington DC, June 2018; Hiromi Nagata Fujishige “Anatomy of ‘Stabilization’ Concepts/Policies: Comparing US and UK’s Approaches to Fragile States,” Paper presented at ISA ISSS-IS Conference, October 19, 2019, University of Denver.

たことを明らかにする。第3節では、2007年以降、英国の「安定化」が軍事中心から統合型へと回帰したことや「安定化」重視の方針が国家の戦略レベルにも位置付けられるようになったことを指摘したうえで、近年の英国政府の政策における「安定化」が再度、軍事回帰ともとれる変化をみせていることを明らかにする。

近年、「安定化」は先進国の対脆弱国家政策を支える中心的な概念となっているが、学術的な探求はまだあまり進んでいない。英国の安定化政策の研究としては、2010年に出されたゴードン(S. Gordon)の論考があるが³⁾、時期的にやや古くなっているほか、対アフガニスタン関与に特化しており、参考になる点も多いものの、論じられている範囲はそれほど広くない。より新しい研究としては、2016年ロットマン(P. Rotmann)が発表した論文が、英国を先進5か国の「安定化」政策を比較調査した結果を紹介している⁴⁾。「安定化」が各国でどのように異なった趣旨や目的で使われているか、大変興味深い業績であるが、その概念・政策が形成されてきた歴史的な背景にまでは深く立ち入っていない。そうした現状をふまえ、本稿は、「安定化」を牽引してきた英国の経験を歴史的に振り返ったうえで現在のインプリケーションを考察しようとするものである。

1. 「安定化」概念の史的検討

(1) 1990年代：東欧諸国における体制移行支援の文脈

英国の安定化政策を検討するに先立ち、先進諸国や国際機関の間で「安定化」という用語がいつ頃からどのような趣旨で使われるようになってきたか、また、その意味や目的の変遷についてみておこう。

「安定化」という用語は、経済や建築など様々な分野で広範に用いられる汎用性の高い言葉である。だが、本稿で論じる脆弱国家に対する「安定化」という

3) Gordon, Stuart. "The United Kingdom's Stabilisation Model and Afghanistan: The Impact on Humanitarian Actors," *Disasters*, no. 34, vol. 3, 2010, pp. 368-387.

4) Rotmann, Philipp. "Toward a Realistic and Responsible Idea of Stabilisation," *Stability*, vol. 5, no. 1, 2016, pp. 1-14.

用法の源流は、1990年代半ばから後半、東欧の旧共産主義諸国の体制転換に伴う混乱への対応という意味で用いられた言葉であった。その初期の流れとしては、経済面で「安定化」が論じられるようになり、冷戦終結後、東欧諸国で実施された急激な経済体制転換によって生じた混乱、特にハイパー・インフレーションに対する対応を指したのである⁵⁾。

当初、経済面で使われ始めた「安定化」概念は、安全保障分野でも援用されるようになり、1996年1月からボスニア＝ヘルツェゴヴィナ（以下、ボスニアと略称）で展開したNATO諸国主体の多国籍部隊は「安定化部隊（Stabilisation Force: SFOR）」と呼称された。このSFORが、紛争後の国家に対する「安定化」の直接的な起源だと思われる。その任務は「平和を安定化する」ことだとされたが⁶⁾、詳細な定義は明らかではない。実際に行われたSFORの活動内容からすると、軍事プレゼンスによって物理的に安全な環境を保つことを主に目指したものであったといえよう⁷⁾。

1990年代末、三つ巴の民族紛争に苛まれたボスニアの状況がある程度落ち着き、また、コソボ問題も米英の軍事介入によって独立の方向性が固まると、東欧における「安定化」は、特に欧州連合（EU）の西バルカン諸国支援を中心として経済分野に回帰しはじめた。たとえば、1999年には、EUの対応西バルカン政策の一環として「安定化・連携プロセス（Stabilisation and Association Process: SAP）」が採用され、政治・経済両面で改革支援が進められることになった⁸⁾。2000年には、SAPの一環として「再建・開発・安定化の共同体支援

5) Klein, Naomi. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books, 2007.

6) SFOR. “History of the NATO-led Stabilisation Force (SFOR) in Bosnia and Herzegovina.” SFOR: Stabilization Force. <https://www.nato.int/sfor/docu/d981116a.htm.s>

7) SFOR. “SFOR Mission.” SFOR: Stabilization Force. January 14, 2003. <https://www.nato.int/sfor/organisation/mission.htm>. 1995年の Dayton 合意を受けてボスニア＝ヘルツェゴヴィナに展開した北大西洋条約機構（NATO）主体の多国籍軍は、当初、「和平履行部隊（Implementation Force: IFOR）」として活動したが、1996年、SFORに切り替えられた。

8) European Commission. “Stabilisation and Association Process.” European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.

(Community Assistance for Reconstruction, Development: CARDS)」も開始された⁹⁾。このように 1990 年代末まで、「安定化」概念は、旧共産圏（特に西バルカン諸国）の体制移行に伴う諸問題の緩和という意味で用いられることが当時は一般的であった。

(2) 2000 年代：9.11 後の「安定化」の変質

2001 年、9.11 テロの発生をうけ、「安定化」をめぐる状況は一変することになる。未曾有のテロが事実上の無政府状態にあったアフガニスタンで計画・準備されたことをうけ、先進諸国および国際機関などの間で、テロ対策と脆弱国家の再建（復興）を同一視する動きが急激に強まり、その文脈のなかに「安定化」が取り込まれたためである。

バルカン半島を初め世界各地で内戦が頻発した 1990 年代にも、脆弱国家の不安定さは国際社会の懸念事項であり、国家再建は既に行われていた。だが、当時は、カルドー (Mary Kaldor) の問題提起で注目を集めた「新しい戦争」(非国家主体を巻き込んだ武力紛争) や、米軍がうち出した「戦争以外の軍事作戦 (Military Operations Other Than War)」の文脈に位置付けられていた¹⁰⁾。

ところが、9.11 後、テロ対策の一環として見なされるようになったことを受け、国家建設は、テロの脅威を根絶するための国家の統治機能の強化を主目的とするようになった。こうした対テロ作戦の一環としての脆弱国家への支援策が「安定化」と呼ばれるようになっていく¹¹⁾。

国家再建をテロ対策の文脈で捉えた「安定化」重視の動きは、9.11 テロを受け

9) European Commission. “CARDS.” European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/cards_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/cards_en;).; Roy, Joaquín, and Aimee Kanner. *Historical Dictionary of the European Union*. Lanham, MD.: Scarecrow Press, 2006, p. 79.

10) Kaldor, Mary. *New & Old Wars*. Cambridge: Polity Press, 2006 *FM 100-5*, Department of the Army, Washington DC, June 1993.

11) Muggah, Robert, “Introduction,” in Robert Muggah, ed. *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. London: Routledge, 2014, p. 1.

て国家安全保障政策を大幅に見直した米国において、とりわけ顕著であった¹²⁾。この変化は「安定化・復興 (Stabilization and Reconstruction: S&R)」という用語によって象徴され¹³⁾、2004年には、米務省内に「復興・安定化調整局 (The Office of the Coordination for Reconstruction and Stabilization: S/CRS)」が設置された¹⁴⁾。この潮流は米軍ドクトリンにも反映された。2003年には、米陸軍が「安定化作戦」に特化したフィールド・マニュアル「FM3-07」を発表し¹⁵⁾、2005年には、「国防総省省令第 3000-05 号」が安定化任務を戦闘任務と同等の主要任務とした。米陸軍の「平和維持研究所 (Peacekeeping Institute)」も「平和維持・安定作戦研究所 (Peacekeeping and Stability Operations Institute)」に改称され (2003 年)、従来は平和維持の領域であった脆弱国家支援が対テロ戦と関係の深い「安定化」と関連づけられるようになったことが明らかにみとれる¹⁶⁾。

「安定化」の台頭は、9.11 後の対テロ戦争を牽引した米国、そして共同歩調を取った英国において特に顕著であったが、テロや脆弱国家への懸念を共有するその他の先進国 (特にカナダやオーストラリア) においてもみられた。こうした動きは国際機関にも広がり、たとえば国連では、「国連ハイチ安定化ミッション (United Nations Stabilization Mission in Haiti: MINUSTAH)」のように「安定化」を冠した平和活動が設立された¹⁷⁾。また、2006 年の東ティモール騒

12) 米国の「安定化」政策についての概観は、たとえば以下を参照。Hoekstra, Robert, and Charles E. Toker, Jr. “Adjusting to Stabilization and Reconstruction Operations.” *Prism* 1, no. 2, 2011, pp. 13–26.

13) この分野に関連する文献は多いが、米軍の S&R ドクトリンの集大成として以下が広く知られている。United States Institute of Peace, and United States Army Peacekeeping and Stability Operations Institute. *Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction*. Report. Carlisle, PA: U.S. Army Peacekeeping and Stability Operations Institute, 2009.

14) Derleth, James W., and Jason S. Allexander. “Stability Operations: From Policy to Practice.” *Prism*, vol. 2, no. 3, 2010, pp. 125–36.

15) *FM 3-07 (FM 100-20) : Stability Operations and Support Operations*. Department of the Army, Washington DC, February 2003.

16) “Background & History.” PKSOI: Peacekeeping & Stability Operations Institute. <http://pksoi.armywarcollege.edu/index.cfm/who-we-are/background-history/>.

17) Muggah, Robert, “Reflection on United Nations-led Stabilization? Late Peacekeeping, Early Peacebuilding or Something Else” in Robert Muggah, ed. *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. London: Routledge, 2014, pp. 56–70.

乱時に派遣された豪軍主体の多国籍軍は「国際安定化部隊 (International Stabilisation Force)」と呼称された。

ハーバート (Siân Herbert) が指摘した通り、「安定化」(あるいは「安定」)に言及したマンドートを持つミッションは国連, NATO, EU のいずれでも 2001 年以降急増しており¹⁸⁾, 9.11 を契機として「安定化」が国際的な安全保障上の重要なキーワードとして確立されたことは明らかである。2015 年の『国連平和活動ハイレベル・パネル報告書』(通称『HIPPO 報告書』)で指摘されたように、近年は、国連平和活動と「安定化」の接近が一層進んでいる¹⁹⁾。

このように、「安定化」という用語が様々なアクターによって使われるようになるなか、その意味する範囲は拡大し、それとともにその定義は曖昧なものになっていった²⁰⁾。ムガー (Muggah) は「安定化」を以下のように定義している。

「(安定化は) 安全 (safety) と安全保障 (security) を促進し、政治的な取り決めと政体を構成または強化し、幅広い環境を横断する復興と再建を可能にするための政策と実践の束を網羅する。」²¹⁾

この定義は「安定化」の意味する多義性や多様性を強調しようとしたものだと思うが、あまりに包括的かつ抽象的な感否めせず、そこから「安定化」

18) Herbert, Siân. *Stability and Stabilisation Approaches in Multinational Interventions*, Helpdesk Research Report. GSDRC Applied Knowledge Service, 2013, pp. 5–6.

19) High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO), ed. *The Future of United Nations Peace Operations: Implementation of the Recommendations of the High-Level Independent Panel on Peace Operations: Report of the Secretary-General*. UN Doc. A/70/357, S/2015/682. New York: United Nations, 2 September 2015, p. 30. 以下も参照。Curran, David, and Paul Holtom. “Resonating, Rejecting, Reinterpreting: Mapping the Stabilization Discourse in the United Nations Security Council, 2000–14.” *Stability: International Journal of Security & Development*4, no. 1, 2015, pp. 1–18; Coning, Cedric De, Chiyuki Aoi, and John Karlsrud. *UN Peacekeeping Doctrine in a New Era Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. Florence: Taylor and Francis, 2017.

20) 「安定化」の多義性については以下を参照。Herbert. *Stability and Stabilisation Approaches in Multinational Interventions*, pp. 7–9.

21) Muggah, Robert, “Introduction,” in Robert Muggah, ed. *Stabilization Operations, Security and Development: States of Fragility*. London: Routledge, 2014, p. 1.

の具体像はみえてこない。

さらに、脆弱国家の意味するところも曖昧で、どのような国家が「安定化」の対象となるかも明らかではない。9.11 後、米英が軍事作戦を展開したイラクとアフガニスタンがその代表例であることは明らかであろう。だが、その他の紛争後国や不安定要因が大きい国々、たとえばハイチ、リビア、イエメンやマリなども実質的に「安定化」の対象となってきたと考えられるが、その基準は明らかではない。また、その具体的な活動内容も不明確である。だが、脆弱国家に対する「安定化」に広く共通する特徴は指摘できよう。介入主義的な傾向、国家中心的な見方、民軍の緊密な連携などである。

脆弱国家を対象とする「安定化」の特徴の中で、特に注目すべきは介入主義を後押しする「反乱鎮圧 (Counter-Insurgency: COIN)」との連関であろう²²⁾。前述の通り、2000 年代以降の「安定化」は、脆弱国家の再建と重なりあう部分が多いが、政府の正統性も統治機能も弱いなか、反乱勢力による抵抗や敵対行動が大きな脅威となる²³⁾。9.11 後のアフガニスタンではタリバーン、イラクではシーア派のサドル師派の民兵による抵抗が主な反乱とみなされ、その鎮圧には大きな労力が割かれた。こうした状況下、対テロ戦と国家再建の同一化に、さらに COIN が重なり合うなかで、アフガニスタンとイラクにおける「安定化」が形作られていくこととなった。

COIN には、列強の植民地支配が一般的であった時代からの長い蓄積があるが²⁴⁾、代表的な方法論は、実力組織による反乱勢力の物理的な制圧と現地住民

22) Alderson, Alexander. “The British Approach to COIN and Stabilisation.” *The RUSI Journal*, vol. 157, no. 4, 2012, pp. 62–71; Alderson, Alexander. “Revising the British Army’s Counter-Insurgency Doctrine.” *The RUSI Journal*, vol. 152, no. 4, 2007, pp. 6–11.

23) 反乱 (insurgency) について、詳しくは以下を参照。Metz, Steven, and Raymond Millen. *Insurgency and Counterinsurgency in the 21st Century: Reconstructing Threat and Response*. London: Strategic Studies Institute, November 2004.

24) 英国の COIN の歴史に関する研究は数多いが、たとえば以下を参照。Nagl, John A. *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*. Chicago, Ill: University of Chicago Press, 2009; Grob-Fitzgibbon, Benjamin. *Imperial Endgame: Britain’s Dirty Wars and the End of Empire*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011; Newsinger, John. *British Counterinsurgency*. Basingstoke:

の支持獲得を狙った慰撫策を組み合わせたものである。剛柔くみ合わせた COIN との重なりにより、9.11 後の「安定化」では民軍の密接な連携関係が推進され、米英を初めとする先進諸国（米英のほか、オーストラリア、カナダ、オランダ、スウェーデンなど）、また、国連や EU などの国際機関では、その制度化が進んだ。「安定化」の文脈における文民連携は、「包括的アプローチ (Comprehensive Approach)」、 「統合アプローチ (Integrated Approach)」や「全政府的アプローチ (The Whole-of Government Approach)」、 「3D (Defense, Development, Diplomacy)」など様々な呼称で知られるが、いずれも物理的な強制力と開発援助を軸としている点で、COIN の影響が明らかにみてとれる。

その結果、従来は「安全保障」と切り離して考えられてきた「開発」の「安全保障化」が進み、「安全保障と開発のつながり (The Security-Development Nexus)」が強く意識されるようになった²⁵⁾。国家再建、対テロ戦、COIN が三つ巴で重なりあうなか、「安定化」は、脆弱国家に向けた民軍の支援が複雑に錯綜するプラットフォームとして位置付けられるようになったのだといえよう。

このように「安全保障」と「開発」の近接は、ポスト 9.11 の「安定化」に顕著な特徴の一つとなったが、民軍のバランスにどのような比重が置かれるか、具体的にどのような役割が与えられるかはアクター間で様々であり、アフガニスタンとイラクでともに中心的な役割を果たした米英の間にも大きな懸隔がある。あえて事象を単純化するならば、米国の「安定化」は軍事面に重点を置く

Palgrave Macmillan, 2015; Hughes, Matthew. *British Ways of Counter-Insurgency: A Historical Perspective*. London: Routledge, 2013; French, David. *The British Way in Counter-insurgency, 1945-1967*. Oxford: Oxford University Press, 2011; Metz, Steven, and Raymond Millen. *Insurgency and Counterinsurgency in the 21st Century: Reconstructing Threat and Response*. Report. London: Strategic Studies Institute, November 2004; Mockaitis, Thomas R. *British counter-insurgency 1919-1960*. New York: St Martin's, 1990; Daddow, Oliver J. "British Military Doctrine in the 1980s and 1990s." *Defence Studies*, vol. 3, no. 3, 2003, pp. 103-113. 19 世紀に書かれた COIN に関する古典的著作として、以下がある。Callwell, C. E. *Small Wars: Their Principles and Practice*. Seaside, OR: Watchmaker Pub., 2010.

25) Duffield, Mark. "The Liberal Way of Development and the Development-Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide," *Security Dialogue*, no. 41, vol. 1, 2010, pp. 53-76.

「ホット・アプローチ」であるのに対し²⁶⁾、英国のアプローチには、より文民重視の統合的な傾向がみられる。

こうした英国型の「安定化」は、なぜ、どのようにして形成されたのか。近年の英国の「安定化」には、いかなる特徴と課題があるのか。その政策インプリケーションはどのようなものか。こうした点について、次節以下で詳しくみていこう。

2. 英国の「安定化」の歴史的背景

ここから英国の「安定化」政策について詳しくみていくが、本節では、英国の政策として「安定化」が登場するまでの2006年ごろまでの歴史的背景を確認し、次節はそれ以降の動きをついてみていこう。

(1) 大英帝国解体過程における COIN

前節において、「安定化」は2001年の9.11テロ以降、対脆弱国家再建の文脈で普及したと述べた。米国の政策および国際的な潮流については確かにその通りであるが、英国の場合には、実はそれ以前から「安定化」につながる経験の蓄積が（そのように意図されたわけではなかったが）行われていた。

まず、英国は、第二次世界大戦後の大英帝国解体の過程でマラヤ、キプロス、ケニアなど多くの地域でCOINを経験していた²⁷⁾。さらに北アイルランドでのCOIN経験もあったため²⁸⁾、英国政府は政治基盤が脆弱な国々での非対称戦に対する知見や戦略を豊富に持っていた。こうした歴史的経験に基づき、特にCOINの成功例とされるマラヤでの経験（1948–60年）に元にして²⁹⁾、現地住民

26) Curran and Holtom. “Resonating, Rejecting, Reinterpreting,” p. 4. 前述のとおり、近年は、米国の「安定化」でも文民重視傾向が強まっている。

27) Gurman, Hannah. *Hearts and Minds: A Peoples History of Counterinsurgency*. New York: New Press, 2013; Mumford, Andrew. *The Counter-insurgency Myth: The British Experience of Irregular Warfare*. London: Routledge, 2014.

28) Dixon, Paul. “‘Hearts and Minds’? British Counter-Insurgency Strategy in Northern Ireland.” *Journal of Strategic Studies*, vol. 32, no. 3, 2009, pp. 445–74.

29) Sunderland, Riley, *Organizing Counterinsurgency in Malaya, 1947–1960*. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1964. https://www.rand.org/pubs/research_memoranda/RM4171.htm.

の人心掌握 (winning the hearts and minds) を重視する英国流の COIN のあり方が形成された。

(2) ボスニアの経験：UNPROFOR から IFOR / SFOR まで

そうした歴史的遺産に加え、次の重要なステップとなったのは、1992年から1995年にかけてボスニアで展開されていた国連PKO「国連保護軍 (United Nations Protection Force: UNPROFOR)」への参加である³⁰⁾。英国は、UNPROFOR に対して最大1万人以上の軍事要員を派遣するなど深く関与した。UNPROFOR の司令官を務めた英国陸軍のスミス将軍 (Sir Rupert Smith) は、ボスニアでの経験『軍事力の効用 (*Utility of Force*)』に著し、凄惨な民族紛争を「人々間の戦争 (war among people)」と看破するとともに、従来の戦争とは異なった戦略が求められるとの認識を示した³¹⁾。英国は、1995年、「 Dayton 合意」を受けて新たに展開した NATO 主体の多国籍軍 (IFOR / SFOR) にも参加し、内戦中・後の不安定な環境に対処する経験をさらに蓄積していった。

(3) 1990年代前半の「拡大平和維持」戦略

ボスニアでの経験は、紛争後国に対する英陸軍の戦略見直しに大きな影響を与えることになる。UNPROFOR への参加中の1994年、英陸軍のフィールド・マニュアル『拡大平和維持 (*Wider Peacekeeping*)』が出された³²⁾。だが、同マニュアルは、平和維持における軍事力の役割の拡大という新しい方向性をうち出そうとはしていたが、冷戦時代の停戦監視型の国連PKOと同様に、紛争当事者からの同意を前提にしていたことや武力行使を最小限に留めている点で、ボスニアの混乱した現実にはそぐわなかった。さらに、1995年以降の IFOR/

30) Curran, David and Paul D. Williams. "The United Kingdom and UN Peacekeeping." In Coning et al., *UN Peacekeeping Doctrine*, pp. 71–72.

31) Smith, Rupert. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Penguin, 2006.

32) (UK) Ministry of Defence. *Army Field Manual: Wider Peacekeeping*. London: HMSO, 1995.

SFORの展開を受け、従来よりもはるかに強力な武力行使が行われるようになっていたこともあり、一層、現実と『拡大平和維持』との乖離が大きくなっていたのである。

(4) 1990年代後半における「平和支援活動」の台頭

こうした反省に立ち、「平和支援活動 (Peace Support Operations: PSO)」という概念が新たに創出された。PSO概念は、1997年、『統合戦争公告 (Joint Warfare Publication: JWP) 3-01』で概略が提示され、さらに、1999年、『JWP 3-50』においてより詳細に示された³³⁾。その最大の特徴は、IFOR/SFORの現実に照らし、以前よりもはるかに思い切った戦闘的な武力行使を容認したことであった。PSOは、コソボへの多国籍軍 (Kosovo Force: KFOR) 派遣の経験を通じて一層強化され、NATOのドクトリンとしても採用された³⁴⁾。

(5) 民軍連携の潮流と「即効プロジェクト」

その一方で、PSOは強力な軍事的措置だけではなく、予防外交、平和創造、平和構築、人道的措置など、文民中心の活動も含むものとされ、後に英国の「安定化」の特徴の一つとなる民軍連携重視が既に打ち出されていた。この方向性に基づき、英国の対ボスニア関与策においては、軍事的措置に加え、「即効プロジェクト (Quick Impact Project: QIP)」が実施された。QIPは、現地の人びとに「平和の配当」を実感させるための小規模・短期間の復興支援策であり、ボスニアでは初めて本格的に導入されたものである。

初年の1996年だけで600件以上のプロジェクトが実施され、水、食料、医療など基本サービスの提供や学校の再開、暫定的な雇用の創出など短期間で効果を実感しやすい支援が様々な形で行われた³⁵⁾。QIPは、その後、英国の「安

33) Curran and Williams. "The United Kingdom and UN Peacekeeping." p. 74.

34) Frantzen, Henning A. *NATO and Peace Support Operations 1991-1999: Policies and Doctrines*. London: Frank Cass, 2006.

35) (UK) Stabilisation Unit, ed. *Stabilisation Quick Impact Project - (QIPs)*. London: Stabilisation Unit, 2009, pp. 19, 21.

定化」政策実施上の重要なツールとして位置付けられるようになったほか、他の先進国や国際機関でも採用されている。このように1990年代のボスニアでの経験を通じ、英国は、その後の「安定化」の先駆けとなる剛柔の多様な策を織り交ぜた紛争後国へ支援のあり方を徐々に形成していった。

(6) 「国際開発省 (DFID)」の創設

1990年代後半、こうした変化は英国政府の中枢にも及ぶ。おりしも1996年、労働党が保守党からの政権奪取に成功し、ブレア (Tony Blair) 首相の下、様々な改革が始まっていた。そのうち、「安定化」と密接な関連を持つ動きとして国際開発省 (Department for International Development: DFID) の創設 (1997年) がある。1960年代、労働党のウィルソン (Harold Wilson) 政権が英国政府内の開発援助に特化した組織として初めて「海外開発省 (Ministry of Overseas Development: ODM)」を設置した (1964–1970年)。だが、1970年、保守党に政権交代すると ODM は「外務省 (Foreign & Commonwealth Office: FCO)」内の一部局 (Overseas Development Administration: ODA) として吸収される。その後も政権交代の度に開発援助担当部署の改組・改編が繰り返され、開発担当部署は独立した省庁と FCO 内の一部局という位置付けの間を行きつ戻りつするが、ブレア首相が再び独立した省庁として FCO から分離させたのである。

(7) ショート国際開発相のイニシアチブ

ブレア首相による DFID 創設自体は、労働党の伝統的な政策に沿ったものであったもといえよう。だが、その初代大臣として、やはり労働党の政治家であったショート (Clare Short) が据えられたことが、英国の「安定化」政策における文民優位の形成に大きな意味を持つことになる。ショート国際開発相が、ボスニアで進んだ軍事と開発援助の連携の一層の強化に意欲を示したためである。DFID 創設の翌年 (1998年)、ショート大臣は、英国王立防衛研究所 (Royal College of Defense Studies) で演説を行い、新しい開発政策の柱として「平和への関与」、「民主的ガバナンスと人権への支援」、「治安部門改革 (SSR)」に重点

を置く意思を明らかにした³⁶⁾。この新方針は、従来の開発援助の枠組みを超え、開発セクター（DFID）が脆弱国家の再建に取り組む野心的な姿勢を示したものであり、その後の「安定化」の趨勢を先取りしたものであったといえよう。また、開発援助機関の長が防衛関連施設で演説すること自体も異例であり、紛争に苦しむ国々に対し、英国政府が民軍のリソースを融合させて対処するつもりであること、その中で DFID が主体的な役割を果たすつもりであることも明らかにされたのである。

(8) 対シエラレオネ支援と「統合アプローチ」の萌芽³⁷⁾

こうした対紛争後国関与の新機軸の試金石となったのが対シエラレオネ支援であった。1991年から内戦が続いていたシエラレオネでは、1999年のロメ和平合意締結を受け、同年、大規模な国連PKO「国連シエラレオネ派遣団（United Nations Missions in Sierra Leone: UNAMSIL）」が設置された。だが、反政府勢力による激しい反攻が続いたほか、2000年8月には「ウエスト・サイド・ボーイズ」と名乗る武装勢力による英軍兵士拘束事件が発生したこともあり、英国が事実上の単独主導国（リード・ネイション）として本格的に関与を始めた。

対シエラレオネ関与を通じ、英国政府の関係三省庁、すなわち DFID、FCO、国防省（Ministry of Defence: MOD）の連携が SSR などの分野を中心に試行錯誤しながらではあるが、徐々に進展した³⁸⁾。この経験が、のちに「安定化」を支える「統合アプローチ」の基盤となる。

36) Clare Short. “Security, Development and Conflict Prevention,” Speech at the Royal College of Defense Studies, May 13, 1998, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/news/speeches/files/sp13may.html>.

37) Robertson, Walter Grady. *British Military Intervention into Sierra Leone: A Case Study*. Master’s thesis. U.S. Army Command and General Staff College, 2007.

38) シエラレオネの SSR に対する英国の関与に関する文献は数多くあるが、たとえば以下を参照。Adrian Horn and Funmi Olonisakin with Gordon Peake. “United Kingdom-Led Security Sector Reform in Sierra Leone”, *Civil Wars*, vol. 8, no. 2, 2006, pp. 109–123; Peter Albrecht and Paul Jackson (eds.). *Security Sector Reform in Sierra Leone 1997–2007: Views from Front Line*, Berlin: Lit, 2010.

(9) 2000年代前半における統合アプローチの形成

シエラレオネでの三省庁連携の経験を元に、2000年代前半、英国政府は統合的アプローチの形成を進めた。まず、2001年、統合的アプローチに実効性を持たせる財政的裏付けとして、「アフリカ紛争予防基金」とその他の地域向けの「グローバル紛争予防基金」が設立された³⁹⁾。2003年および2004年には統合的アプローチに関する基本的文書二冊が三省庁共同で次々に発表された⁴⁰⁾。さらに、2004年、紛争後国支援における省庁間の連携を円滑に進めるため「紛争後再建ユニット」が設立された(2007年、現在の「安定化ユニット」に改称)⁴¹⁾。省庁間横断組織である同ユニットは、FCO、MOD、DFIDの三省庁を中心に関係省庁間の協力関係を促進する要となっている。このように、2000年代前半には、シエラレオネの経験を元にしながらい民軍のバランスがとれた統合的アプローチの整備が進み、「安定化」政策の基盤は一層強固になった。

(10) アフガニスタンとイラクの経験：軍事主体の「安定化」とその挫折

以上でみたように、英国では、9.11テロ以前から「安定化」政策の基盤となる経験の蓄積が進み、統合的アプローチなど制度整備が進んでいた。しかし、ちょうど対シエラレオネ関与と統合的アプローチ形成が徐々に進んでいた2000年代前半、9.11テロとアフガニスタンでの対テロ戦争、さらにイラク戦争が起き、本稿前半でみた通り、国家再建、対テロ戦、COINの複雑な融合の上に、脆弱国家対策としての「安定化」概念が急台頭する。

アフガニスタンとイラクにおける「安定化」は、いずれも米国主導で実施さ

39) DFID, FCO, MOD, *The Global Conflict Prevention Pool: A Joint UK Government Approach to Reducing Conflict*, August 2003. Nicole Ball and Luc van de Goor, *Promoting Conflict Prevention through Security Sector Reform: Review of Spending on Security Sector Reform through the Global Conflict Prevention Pool*, April 2008.

40) MOD, DFID, FCO. *Security Sector Reform Brief*, November 2003; MOD, DFID, FCO. *Security Sector Reform Strategy, GCPP SSR Strategy 2004-2005*, 2004.

41) Stabilisation Unit, "About Us," <https://www.gov.uk/government/organisations/stabilisation-unit/about>

れたが、米国との「特別な関係」を重視する英国もこれらの活動に深く関与することになった⁴²⁾。だが、その一方、英国は、マラヤなどでのCOINの歴史的遺産、そして1990年代以降、ボスニア、コソボ、シエラレオネなどの活動で培われてきた民軍のバランスのよい英国流の統合アプローチを目指そうとした。

だが、現実には、アフガニスタンとイラクの双方において、英国の「安定化」の中心軸は軍事中心に傾いていくことになる⁴³⁾。その主な理由としては、米軍主導の活動下、軍事中心の米国流アプローチの影響を遮断することが困難であったこと、また、きわめて劣悪な治安環境のなか、現実問題として文民の活動に対する大きな制約があったことなどを指摘できる⁴⁴⁾。英国側には、米国の軍事中心主義に強い懸念があり、たとえばイラクに対する占領統治が始まった翌年(2004年)には、米軍側司令官に対して英国流のアプローチを採用するように働きかける動きもあったが、奏功しなかった⁴⁵⁾。逆に米国流の軍事中心の「安定化」への傾斜が徐々に強まっていったのである。

この傾向は、アフガニスタン、イラクとともに実施された「地方復興チーム(Provincial Reconstruction Team: PRT)」の取り組みに典型的にみられた。PRTは、民軍混在の小規模なグループにより、劣悪な治安環境下、現地住民に援助物資などを届けるための取り組みである。現地の人びとの人心掌握を目指

42) Porter, Patrick. “Last Charge of the Knights? Iraq, Afghanistan and the Special Relationship.” *International Affairs*, vol. 86, no. 2, 2010, pp. 355–375.

43) Farrell, Theo, and Stuart Gordon. “COIN Machine: The British Military in Afghanistan.” *Orbis*, vol. 53, no. 4, 2009, pp. 665–83; Griffin, Stuart. “Iraq, Afghanistan and the Future of British Military Doctrine: From Counterinsurgency to Stabilization.” *International Affairs*, vol. 87, no. 2, 2011, p. 319.

44) アフガニスタンとイラクの劣悪な治安環境のため、PRTの例のように開発分野への軍事要員の進出が進んだが、さらに政治的交渉といった外交官が担うべき役割も軍事要員が担当すべきだという議論も提出されるなど、本来、文民が担うべき役割と軍事要員の役割の境界が曖昧になった。たとえば、以下を参照。Burke, Edward. “Leaving the Civilians Behind The “Soldier-diplomat” in Afghanistan and Iraq.” *Prism* 1, no. 2 (2009): 27–46.

45) Chin, Warren. “Examining the Application of British Counterinsurgency Doctrine by the American Army in Iraq.” *Small Wars and Insurgencies*, vol. 18, no. 1, 2007, pp. 9–10; Mackinlay, John. “Counter-Insurgency: The US-UK Tensions.” *The RUSI Journal* 149, no. 5, October 2004, pp. 88–96.

した点で、英国流の民軍連携重視と近似するようにも思われるが、実態は米国の軍事中心のなものであった⁴⁶⁾。PRTの基本的な活動形態は、援助物資を届ける文民要員を軍事要員が装甲車などで警護するものであり、そのため、文民要員が軍事部門と同一視されるようになった。また、現地住民の慰撫も、長期的な安定の達成するためではなく、軍事要員の活動を行いやすい環境整備という短期的な目的のためのものだったのである。アフガニスタン、イラクにおけるPRTは米国が中心になって整備した仕組みであったが、これらの国々における英国「安定化」には、米国ほどではないにせよ、軍事中心の傾向が強まることになった⁴⁷⁾。

結果的に、アフガニスタン、イラクでの英国の活動では統合的アプローチの取り組みの実施が困難であり、軍事色の強いものとなったのである。この傾向は、2006年、英軍がアフガニスタン南部のヘルマンドでの活動を始めてから特に濃厚になった⁴⁸⁾。当初は、ヘルマンドでも、民軍のバランスのよい統合アプローチが目指されたが⁴⁹⁾、この地域ではタリバーンの勢力が非常に強く⁵⁰⁾、その危険性の高さから文民要員の活動の余地がほとんどなかったためである⁵¹⁾。

以上でみてきたように、民軍のバランスの取れた「安定化」をアフガニスタンとイラクで実施することはきわめて困難であった。特に2006年以降のヘル

46) PRTの軍事的性質については、たとえば以下を参照。Christie, Ryerson. “The Pacification of Soldiering, and the Militarization of Development: Contradictions Inherent in Provincial Reconstruction in Afghanistan.” *Globalizations*, vol. 9, no. 1 (2012): 53–71.

47) 英国によるPRTの取り組みについては、たとえば以下を参照。Jackson, Matthew, and Stuart Gordon. “Rewiring Interventions? UK Provincial Reconstruction Teams and ‘Stabilization’.” *International Peacekeeping*, vol. 14, no. 5, 2007, pp. 647–661.

48) Thruelsen, Peter Dahl. “Counterinsurgency and a Comprehensive Approach: Helmand Province, Afghanistan.” *Small Wars Journal*, 2009. <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/counterinsurgency-and-a-comprehensive-approach>.

49) Arnold-Forster, Josh. “Cross-Government Planning and the Helmand Decision, 2005–06.” *The RUSI Journal*, vol. 157, no. 2, 2012, pp. 44–47.

50) Farrell, Theo, and Antonio Giustozzi. “The Taliban at War: Inside the Helmand Insurgency, 2004–2012.” *International Affairs*, 89, no. 4, 2013, pp. 845–871.

51) Egnell, Robert. “Lessons from Helmand, Afghanistan: What Now for British Counterinsurgency?” *International Affairs*, vol. 87, no. 2, 2011, p. 303.

マンドでの活動については、その派遣決定過程に諸々の問題があったこともあって批判が強⁵²⁾、英国の「安定化」にとっての深刻な蹉跌となったのである。

3. 英国の「安定化」政策の見直しと新たなアプローチ：2007年以降の動き

アフガニスタンとイラクでの困難な経験は、必然的に英国の「安定化」政策の見直しにつながった。以下でその変遷の過程を検証する。

(1) 文民重視の「安定化」への仕切り直し

2006年から始まったヘルマンドでの困難な活動を受け、早くも翌年(2007年)には、文民重視の「安定化」への回帰が始まった。この時期に見直しが始まった理由の一つには、英国をアフガニスタンとイラクに深く関与させたブレア首相の10年に及ぶ長期政権に終止符が打たれたこともあった。見直しの基盤には、アフガニスタンとイラクにおける軍事偏重に対する深刻な懸念があった。さらに後任のブラウン(Gordon Brown)首相は、同じく労働党ではあったが、ブレアとは長く政治的ライバル関係にあったため、ブレア政権の施策の見直しを積極的に進めようとしたという事情もある。こうしたことからブラウン政権下、ミリバンド(David Miliband)外相は「教訓は、軍事的勝利はあっても、軍事的な『解決』はないということである。軍事的活動は、経済的・政治的活動への空間を作り出すにすぎない」と述べ⁵³⁾、軍事に傾きすぎた従来の「安定化」を痛烈に批判し、文民重視の「安定化」へと舵を切りなおしたのである。

このような英国政府の基本方針の変更に基づき、統合的な「安定化」に回帰するための第一歩として政府内組織が改革され、先述の通り、「紛争後再建ユニット」から「安定化ユニット」への改組・改称された。「安定化ユニット」は、FCO、DFID、MODの三省庁を中心に、脆弱国家に対する「安定化」に関わ

52) Cavanagh, Matt. “Ministerial Decision-Making in the Run-Up to the Helmand Deployment.” *The RUSI Journal*, 157, no. 2, 2012, pp. 48–54.

53) 労働党大会での演説(2007年9月25日)。以下から引用。Stabilisation Unit. *The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation Unit Guide Notes*. Report. Stabilisation Unit, November 2008, p. 10.

る関係省庁間の連携を図る省庁横断組織であり、現在に到るまで統合アプローチの要として機能している。2009年には、「アフリカ紛争予防基金」, 「グローバル紛争予防基金」を統合し、「紛争基金」として一本化された⁵⁴⁾。省庁間の連携を円滑化する「安定化ユニット」と全政府的な活動に財政的基盤を与える「紛争基金」の組み合わせが、英国における民軍のバランスの取れた「安定化」政策の礎として確立されたのである。これと平行し、「安定化」概念と方針の精緻化も進められ、2008年、安定化ユニットにより『安定化に対する英国のアプローチ』として公表された⁵⁵⁾。

(2) 軍事ドクトリンにおける「安定化」の見直し⁵⁶⁾

他方、軍事ドクトリンの見直しも進められた。アフガニスタンとイラクでの統合的アプローチの欠落に対する猛省から、その方向性は、文民リソースとの統合に重点を置いたものとなった。2009年には、その集大成として、『統合ドクトリン公表 (JDP) 3-40: 安全保障と安定化, 軍事的貢献』が発表された⁵⁷⁾。JDP 3-40について、グリフィン (Stuart Griffin) は「全体的で政治的に焦点を当てられた介入のための戦略的アプローチを明確にすることにより、運用面での軍事ドクトリンの領域を拡大するための野心的な試み」だと評している⁵⁸⁾。すなわち、JDP 3-40は、アフガニスタンとイラクでの挫折を言外にはあるが公式に認めたに等しく、統合的アプローチへと再び方向転換する強い意思表示であったとあってよい。また、同じ年には、英陸軍のCOINドクトリンの見

54) UK Government, “Conflict Pool,” <https://www.gov.uk/government/policies/preventing-conflict-in-fragile-states--2/supporting-pages/conflict-pool>. See also, Below and Belzile, *Comparing Whole of Government Approaches*, p. 5.

55) Stabilisation Unit. *The UK Approach to Stabilisation*, 2008.

56) Griffin, Stuart. “Iraq, Afghanistan and the Future of British Military Doctrine: From Counterinsurgency to Stabilization.” *International Affairs*, vol. 87, no. 2, 2011, pp. 317–33; Bair, Hugh D. “Challenges with Counterinsurgency Doctrine in Afghanistan” 2011.

57) (UK) Ministry of Defence (MOD), *Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), JDP 3-40*.

58) Griffin, “Iraq, Afghanistan and the Future of British Military Doctrine,” p. 317.

直し結果もまとめられ、具体的なフィールド・マニュアル『反乱鎮圧』として公表された。⁵⁹⁾

(3) 国家戦略への昇華

2010年、保守党のキャメロン (David Cameron) が新たに首相の座に着き、自由民主党との連立内閣が発足した。興味深いことに、この政権交替にも関わらず、統合的な「安定化」重視の動きは弱まるどころか一層強まった。まず、2010年のキャメロン政権の発足直後、防衛白書に相当する『戦略防衛・安全保障概観 (The Strategic Defence and Security Review: SDSR)』⁶⁰⁾、さらに国家安全保障戦略の方向性を示した『国家安全保障概観 (The National Security Strategy: NSS)』⁶¹⁾ が改定され、いずれにおいても統合的な「安定化」重視の方向性が打ち出された。さらに2014年には『海外における安定達成戦略 (Bringing Stability Overseas Strategy: BSOS)』が策定された。BSOSの策定により、従来は現場レベルの活動方針であった統合的な「安定化」重視の方針は、英国政府の国家戦略として正式に位置付けられるようになる。こうした戦略レベルでの安定化重視を受けて、同じく2014年には、「安定化ユニット」による「安定化アプローチ」の見直しも行われた⁶²⁾。

この一連の動きにともない、2015年に「紛争基金」も、現在の「紛争・安定・安全保障基金」に改称され、財政面でも安定化重視の裏付けが明確にされた⁶³⁾。同年に出された『国家安全保障戦略・戦略防衛安全保障概観 (Na-

59) *British Army Field Manual Volume 1 Part 10 Countering Insurgency*. Vol. Army Code 71876. (UK) Ministry of Defense, 2009.

60) *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. London: HM Government, October 2010.

61) *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*. London: HG Government, October 2010.

62) Stabilisation Unit, "The UK Government's Approach to Stabilisation (2014)," 2014.

63) Department for International Development, Foreign & Commonwealth Office, Home Office, Ministry of Defense, and Stabilisation Unit. "Conflict, Stability, Security Fund (CSSF)." HM Government. <https://www.gov.uk/government/>

tional Security Strategy and Strategic Defence and Security Review: NSS-SD-SR) 2015』においても、統合的な「安定化」重視の動きは一層強まっている⁶⁴⁾。

(4) 近年の動き

2016年夏、「安定化」を国家戦略へと引き上げたキャメロン首相は、国民投票でEUからの離脱(Brexit)が決まったことを受けて辞任を余儀なくされた。後を引き継いだ同じく保守党のメイ(Theresa May)首相もBrexit問題に翻弄され続け、2019年7月、退陣を余儀なくされたが、その間も「安定化」重視の方針に大きな変化は生じなかった。

メイ政権時代、安定化ユニットを中心として「安定化」概念と政策の再検討が再び行われた。その理由としては、主に二点を指摘できよう。第一は、脆弱国家における「不安定さ」が変質してきたためである。安定化ユニット長のロッドウェル(Tom Rodwell)によれば、最近、英国政府にとって特に深刻な海外の不安定要因には、イスラム過激派(ジハーディスト)に対する懸念、国際的な組織犯罪、違法な移民や人身売買などへの懸念がある⁶⁵⁾。このように新しい不安定要因への対応を強化するため、「安定化」概念と政策の見直しが必要となったものだ。第二に、2016年に公表された『チルコット報告』の影響も指摘できよう。同報告は、2009年、ブラウン首相(当時)の命を受け、ブレア時代の英国のイラク関与の問題点を精査したものであり、7年の歳月を経てようやく公表された。そのなかで、当時の「安定化」や脆弱国家への関わり方の問題点が数多く指摘されており、その教訓を「安定化」概念・政策に反映させようとしたものである。その成果は、2019年3月、『英国政府の安定化アプローチ：政策

publications/conflict-stability-and-security-fund-cssf/conflict-stability-and-security-fund-an-overview.

64) *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*. Report. HM Government, November 2015.

65) Tom Rodwell への聞き取り調査。2018年3月27日、2019年2月13日(於：安定化ユニット、ロンドン市内)。

決定者と実務家への手引き』として公表された⁶⁶⁾。

2019年7月、Brexit問題の混迷からメイ首相が退陣に追い込まれ、やはり保守党のジョンソン（Boris Johnson）首相が後を継いだ。中国との経済協力重視など実利主義志向の同首相の下、今後、英国の安定化政策が大きく変化する可能性もないわけではないが、本稿執筆段階（2019年9月）段階ではジョンソン政権発足から間もないため、具体的な動きはまだみられない。

（5）英国政府における「安定化」のインプリケーション

ここまでの考察から、近年の英国政府の「安定化」概念・政策のインプリケーションを吟味してみたい。この検討は、1990年代以降の歴史的俯瞰と安定化ユニットがこれまで発行してきた「安定化」アプローチに関する3つの文書（2008年、2014年、2019年）の文言への着目という二つの側面から行う。

まず、歴史的検討に照らしていうと、冷戦後、ためらいがちに姿を現した「安定化」の輪郭は、当初、曖昧でつかみどころのないものであったが、英国政府の場合、1990年代後半のボスニアとシエラレオネでの経験を踏まえ、民軍の連携を重視したアプローチとして形を整えていった。

ところが、2001年の9.11テロを契機にアフガニスタンとイラクの対テロ戦に深く関与することになり、米国との連携が緊密になる中で、英国の「安定化」も軍事重視への傾斜を強めていった。だが、2000年代後半までに、こうした軍事中心の「安定化」への強い懐疑が生まれ、歴史的なCOINの経験も活かし、再び民軍のバランスの取れたアプローチへと回帰することになった。こうした流れのなか、英国政府内では、民軍連携重視の「安定化」を実践するための政府機構整備が進められ、2008年には、その要となる「安定化ユニット」が設立されたものである。

では、「安定化ユニット」が形成されてからの10年余りの間に、その「安定化アプローチ」はどのように変わってきたのか。「安定化ユニット」の創設とは

66) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation: A Guide for Policy Makers and Practitioners*, March 2019.

ほ同時期に提出された2008年版では、「安定化」を「暴力的な紛争を経験し、あるいはそこから抜け出しつつあり、正当な政府（の建設）につながる平和と安全、政治的安定の達成を目指す国々で実施されてきた複雑なプロセス」と定義づけている⁶⁷⁾。また、安定化を達成するには多様な手段が必要だとして、軍、警察、文民の活動を組み合わせながら用いることの重要性を強調するとともに、「安定化」とCOINの近似性を認めつつも、「安定化」はさらに幅広いものだと論じている⁶⁸⁾。さらに2008年度版は、「安定化」は非暴力的な方法で政治的解決を図るためのものだとし、軍事的介入で強制的に治安回復を目指すような方策を、間接的にはあるが否定している。こうした姿勢は、上で挙げた民軍重視の「安定化」路線を鮮明に表していたといえよう⁶⁹⁾。

次に2014年版は、キャメロン政権下で進められた「安定化」の国家戦略化および2008年以降の実務的な経験の蓄積を基に見直しが行われた。だが、その基本的な方向性は2008年版とほとんど変わらず、英国の「安定化」は暴力的な紛争に苦しめられた国々の政治的解決を支援するためのものであることを再度強調した。さらに、2014年版は、複雑で長期的な「安定化」の過程のなかで、軍事介入によって物理的な脅威の排除が必要になる場合もあるとしているが、このような直接的な軍事活動は政治的解決を困難にする恐れがあるため、英国はこれに関与しないとしている（英国の「安定化」には軍事要員も参加するが、治安維持のためではなく、主に現地軍の改革など間接的な役割を果たすことが想定されていた）。

ところが、2019年3月に出された最新版では、従来とは大きく異なった姿勢がみられる。まず、2019年度版では、「安定化」は「暴力または暴力の切迫した脅威に対する初期の対応として取られる活動」とされた⁷⁰⁾。きわめて包括的であった旧版の定義とは異なり、「安定化」は暴力（の脅威）に対処するための

67) Stabilisation Unit, *The UK Approach to Stabilisation*, 2008, p. 2.

68) Stabilisation Unit, *The UK Approach to Stabilisation*, 2008, pp. 2, 13.

69) Stabilisation Unit, *The UK Approach to Stabilisation*, 2008, pp. 13–14.

70) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, p. 13.

ものだと明確にした点が特徴的である。また、あえて「初期の対応」としていることから、治安の不安定な環境では、まず「安定化」によって暴力の脅威を除去し、その上で長期的な政治的解決を支援するべきだという段階的なアプローチが導入されたことも看取される。英国の「安定化」は、現地勢力の政治的解決を支援するものだという基本方針自体は変わらないものの、治安維持業務への直接的な関与に消極的であった旧版とは異なり「安定化」は「生存の手段」を守るためのものであり、そのための措置は基本的には現地軍が担うものだが、必要に応じて英軍（および他の外国の軍隊）もこれを支援とした⁷¹⁾。その背景には、上述の安定化ユニット長ロッドウェルの聞き取り調査にあった通り、脆弱国家の多くがイスラム過激派や国際的な組織犯罪集団などの巢窟となっており、そこで「安定化」を実施しようとするれば、暴力的な抵抗を受け、介入側が物理的危険にさらされるというきわめて悩ましい事態がある。

「安定化」の第一義的な目的を脆弱国家における政治的解決促進とし、その観点からすれば軍事的・強制的な措置には関与すべきではないという基本方針、その一方、そうした理念を置き去りにせざるを得ないほど深刻な脆弱国家はびこる暴力。英国の「安定化」の今後は、そのディレンマをいかに克服できるかにかかっているのであろう。

結びに代えて：本稿の限界と今後の研究課題

本稿では、英国の「安定化」概念・政策の生成過程を歴史的に振り返りつつ、その目的やアプローチの変化を検討してきた。前節の最後で触れた「政治的解決支援（そのためには軍事的介入は望ましくない）」の方針と、そうはいっても実際問題としてきわめて危険性の高い脆弱国家の治安状況に対応しなければならないという二律背反の克服は、「安定化」の取り組む国々や国際機関共通の悩みだといえよう。

しかしながら、過去10余年、明確に、民軍連携重視、軍事的強制措置の否定

71) Stabilisation Unit, *The UK Government's Approach to Stabilisation*, pp. 11, 13.

を掲げてきた英国の「安定化」が、再び軍事的強制措置の(部分的)容認に回帰したことの意味は重い。英国は、これまで「安定化」概念・政策の形成を国際的に牽引してきたためである。

英国の「安定化」の軌道修正が、今後、英国の対脆弱国家支援だけでなく、「安定化」に関与する他の国際アクターの活動にどのような影響を与えるのか。今後の重要な研究課題となるであろう。