

平成 30 年 6 月 19 日現在

機関番号：12601

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03329

研究課題名(和文) 包括的アプローチの今日的展開－英米蘭の国際比較

研究課題名(英文) Currents in Comprehensive Approach: A Cross-National Comparison of the UK, the Netherlands and the United States

研究代表者

青井 千由紀 (Aoi, Chiyuki)

東京大学・大学院公共政策学連携研究部・教育部・教授

研究者番号：60383494

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：政治、防衛、経済の諸側面を統合する包括的アプローチは、安定化や防衛関与を含む外交安全保障全般に関わる指針として重要である。本研究は、アフガニスタン活動終盤以降の米国、英国、オランダという西側主要国の包括的アプローチの政策・制度の変遷と現状を国際比較分析の上明らかにする。三国とも防衛関与が拡散する傾向が見られ、包括的制度の運用に変遷が見られる。米国では、安定化政策枠組みの不在もあり、統合の維持が難しい。オランダ・英国では包括的体制の対テロ活動など今日の問題への適用が見られる。英国では、安定化の戦略文書、下位概念が開発され、包括的アプローチは基幹的な概念として位置付けられ、大きな展開がある。

研究成果の概要(英文)： A Comprehensive Approach, which integrates a nation's foreign affairs, development and defence affairs in the making and conduct of foreign and security policies, is considered important as a guiding concept in contemporary stabilisation and defence engagement. This project aims to assess the policies, institutions and current developments of the comprehensive approaches of the US, the UK, and the Netherlands.

As defense engagement and commitments spread across the globe, the institutions for comprehensive approaches have also evolved. Generally, it is increasingly difficult to integrate the various arms of government institutions. Attempts have been made by the European nations examined to upgrade their comprehensive approaches to suit contemporary needs. Especially notable is the preparation by the UK of a range of concepts and doctrines to meet the challenges of global stabilisation.

研究分野：国際政治学

キーワード：包括的アプローチ 安定化 防衛関与

1. 研究開始当初の背景

- 1) アフガニスタンでの大規模軍事作戦が2014年に終了し、欧州・アジアにおいて現状変更型の大国の行動が活発化している。そのような状況を背景に、大国間関係が国際安全保障上の主要関心事項となっている。その一方で、中近東、アフリカ、アジアにまたがる地域の安定化と平和構築は深刻な課題であり続けており、長期的にグローバルな秩序に影響を及ぼす問題である。
- 2) 事実、主要西側先進国、特に米国とその欧州の同盟国は、安全保障上の役割分担を視野に入れつつ、安定化や、能力構築支援を含む防衛関与政策を重視している。その際、政策運用の基本的姿勢として、政治、防衛、経済面での国家の力を統合する「包括的アプローチ」が不可欠であるとの認識が一層強まっている。具体的には、外交、防衛、開発分野の政府機関に省庁横断的制度や手続きを設立し、意思決定や政策実施のプロセスの調整と統合を図り、それにより一貫性のある戦略的な国際平和支援の実現を目指すアプローチである。
- 3) このようなアプローチは、近年ではアフガニスタンなどにおける大規模な軍事部門を伴う安定化活動との関連で関心を集めた。大規模軍事要員の撤退を経た今日、当アプローチは外交安全保障政策一般の立案と実施に係る概念として再定義されつつある。特に、脆弱国家に対する非軍事支援を含む限定的関与が重視される中で、包括的アプローチは安定化・平和構築支援を政策立案及び運用面で支える根幹的な政策フレームワークとして引き続き有用である。その一方で、特に欧州においては、ロシアによるクリミア併合以降の防衛体制の全般的見直しの影響も色濃く現れていると考えられ、世界政治の変遷の中での包括的アプローチの制度、概念、運用について精査が必要である。また、その平和構築への影響を考察する必要がある。

2. 研究の目的

- 1) 以上の流れを受け、本研究は、アフガニスタン活動終盤以降の主要西側諸国の包括的アプローチの政策・制度の変遷と現状を国際比較分析の上明らかにする。特に、今日も引き続き長期的平和構築のために重要である安定化と防衛関与政策における包括的アプローチの体制を検証し、支援方法について政策関連性の高い研究を行う。

- 2) 第一に、主要西側諸国の包括的アプローチの政策、概念・ドクトリンと制度の現状を、アフガニスタン作戦終盤後の時期に絞り比較分析する。今日、アフガニスタン活動の終了に伴い、包括的アプローチの体制や概念は平時のニーズに合うように再編されつつある。本研究は、包括的アプローチの政策、概念及び制度のアフガニスタン活動終盤から終了後の変遷を明らかにし、現在の体制がいかに効果的に今日の安定化及び平和構築の実践に役立っているか評価する。  
具体的には、過去、西側先進諸国(北大西洋条約機構[NATO])の包括的活動を主導してきた米国、英国、オランダを事例として取りあげ、これらの政府における包括的アプローチの概念と体制を検討する。これらの政府において、外交、防衛、開発の諸側面を統合し国際安定化支援にあたる努力は、今日の平時体制においてどのような指針と制度を通じて行われているのかを明らかにする。
- 3) 第二に、特に脆弱国家政府に対する能力構築支援を含む防衛関与政策に焦点をあて、そこにおける包括的アプローチの体制を検証する。防衛関与は、概念体系としては比較的新しく、全ての国がそういった概念を保持しているわけではない。また、その幅広い活動から、全ての側面を明らかにできるわけではない。防衛関与政策は、大規模武力介入に代わる低コスト、予防重視の対外関与政策として国際安全保障の前線とされているが、そういった支援の性質上、支援側の省庁間調整など包括的アプローチを必要とする。本研究では現状の防衛関与政策と制度を検討し、どの程度、一貫した包括性の高い支援に結びついていくか検討し、支援の重点事項と方法について批判的に考察する。

3. 研究の方法

- 1) 英、米、オランダの3国を比較のため選択する理由は、これらの国々が包括的アプローチにおいて国際的に主導的立場にあり、それぞれ歴史的事情により異なった制度や方法を持ち、比較が可能であるからである。当初、米英がアフガニスタンとイラクの安定化に特化した包括的アプローチの体制を持っていたのに比して、オランダはより幅広い地域や国を支援対象としてきた。近年はマリなどの国連平和活動に早くから力を入れてきたのが特徴的である。
- 2) 本研究では、英、米、オランダ3カ国

の包括的アプローチの政策、概念、制度を調査する上で、主に一次資料(国家安全保障戦略他戦略文書、関連省庁文書、報告書、ドクトリンなど)及び聞き込み調査を用いる。聞き込み調査は、文書の位置付けと理解を促進するために、また、文書には現れない事実関係を確認するために有効である。また、防衛関与政策についても、同様に一次資料(戦略・政策文書、報告書、ドクトリンなど)及び聞き込み調査を用いる。また、出版されている範囲において、関連の二次資料も用いる。

- 3) 本研究では、包括的アプローチの統合を計る指標として、概念文書の整備の状況(基幹文書の有無)、戦略レベル、活動レベル、現場レベルそれぞれの省庁間制度の有無、またこれらのレベル間の相互作用に着目し、安定化と防衛関与分野での制度と運用について比較検討する。

#### 4. 研究成果

##### 総括

ア) 英国、オランダにおいては、アフガンistanでの大規模軍事作戦の終了を経た今日でも、外交、防衛、開発などに関わる政府諸機関を束ね、一貫性のある戦略を策定・実施することの重要性は広く認識されている。また、包括的アプローチの制度は、今日の課題に役立つように改編が加えられながら維持されている。包括的アプローチは、狭義の安定化介入を超えて、外交・安全保障問題全般に対処する上でのアプローチとして再定義されつつある。グローバルな脆弱国家支援のみならず、対テロ(例えば対イスラム国の軍事作戦支援)での包括的アプローチの必要性が強く認識されている。さらに、英国では新たに設定された国際防衛関与概念の根幹となるアプローチである。

イ) 一方、米国は、イラク、アフガンなどでの大規模作戦からの撤退後も、中東他世界各地において軍事的に烈度の高い紛争管理介入を余儀なくされている。包括的アプローチの重要性は、米国においては国家安全保障戦略に言及され、またドクトリン担当部署レベルでは認識されているものの、政府レベルでグローバルな安定化政策と概念が欠如しており、この戦略、活動上の影響は大きい。現状では包括的アプローチに関する政府全体レベルで

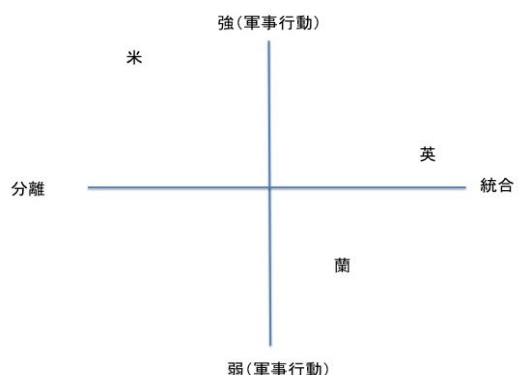
の上位概念はなく、各省庁の調整努力にまかされているのが現状である。

- ウ) 包括的アプローチの制度としては、英国、オランダにおいては、国家安全保障会議、安定化ユニット(オランダでは別称)など政府全体の調整を図る制度が引き続き中心的な役割を果たしている。対テロ活動や中東の不安定化を受けてその関連性は増している。米国では、イラク介入をきっかけに、国務省に復興安定化調整官室(S・CRS)が設置されるなど、省庁間調整の制度化の動きが見られたが、その後の制度改編の結果、逆に包括性は弱まったと考えられる。包括的アプローチの原則を内在する対反乱ドクトリンに対する反発や、2011年以降は国務省に省庁間調整機能が与えられていないことなどによる。

参考文献: William Flavin and Chiyuki Aoi, "United States" in Chiyuki Aoi, *UN Peacekeeping Doctrine In a New Era: Adapting to Stabilization, Protection & New Threats* (Co-editor with Cedric de Coning and John Karlsrud), Routledge (Global Institutions Series), 2017.

- エ) 一般に、大規模軍事介入に変わり、現地政府や、特定の集団に対する小規模な安定化支援、訓練などの防衛関与が続けられる傾向がある。そういった支援は、地理的にも広く拡散している。それらを効率よく一貫性のある国家安全保障政策に束ねることが、今日の包括的アプローチの意義である。しかしながら、行政的観点からこれら小規模支援案件が各省庁別々の管轄となり、政府全体の対応が確保できない案件が増加している。いかにして、安定化支援の相対的な包括性を確保していくかが、今後一層重要な問題となる。

統合一分離及び紛争管理介入の烈度の指標で見た英、米、蘭の比較



## 英国

ア) 研究計画時点で予測できなかった点として、2010年の国家安全保障戦略(NSS)の採択に始まる一連の平時の安全保障体制(概念・ドクトリンを含む)の改革が挙げられる。

また、変遷する国際政治環境、特に、ロシアによるクリミア併合(2014年)以降、国家間関係の脅威が及ぼす安全保障上の影響が強く、この点も当初十分に予期し得なかった点である。さらに、2014年に国家樹立を宣言したIS(イスラム国)の勢力の拡大による中東の不安定化と媒介戦争の激化も、英国を含む西側諸国の安定化政策に影響を及ぼした事態である。

イ) 英国では、2010年と2015年の国家安全保障戦略に基づき、一連のグローバル安定化と包括的アプローチを基軸とした概念文書が、戦略、活動レベルで整備された。また、新たに設定された国際防衛関与の基盤概念に基づいて、世界で3つの地域で新たに部隊編成が施されるなど、関連防衛体制が整備された。これら一連の概念・制度の意味するものは、グローバルな安定化を平時防衛の基幹的な課題として位置付け、そのための包括的かつ一貫性のある体制を作る意図的な努力である。

このように、平時の新たなニーズにもとづいて概念体制整備を行ったのは、研究対象の3国の中では英国のみであり、包括的アプローチの戦略の観点からは一定の評価ができる。

ウ) 2011年に採択されたグローバル安定化の基盤文書(Building Stability Overseas Strategy, BSOS)及びその下部概念、そして、上に述べた国際防衛関与の概念は、現状では英国特有の考え方である。防衛交流は、世界の主要地域で、平時の防衛交流を含む幅広い関係構築を通じて、グローバルな安定化の能力構築を行うものであり、グローバル安定化と密接な関係にある。いずれも政府全体の包括的アプローチを基盤とする。

エ) こういった動きの根底にあるのは、英国の国家安全保障はグローバルな国際関係を形作る(Shape)能力に支えられるという認識である。こういった認識の延長線上に、早期防衛関与により紛争を予防するための情報能力の強化も位置付けられている。また防衛関与は、防衛、外交、開発などの関連省庁が合同で管理し、安定化や紛争

管理に特化した財源に裏付けられることも明記されている。

オ) 概念、体制の整備はいち早く行ったものの、支援や関与がいずれも小規模であり、地理的にも拡散していることから(優先地域や国は一般には公開されていない)、いかにして一貫性のある政府全体のアプローチを確保し、政治的に合致した支援を行うかが課題である。また、事例によって文脈が大きく異なり、ベストプラクティスが必ずしも他地域・国には当てはまらない。今後は詳細な事例研究の積み重ねにより、防衛関与の成否の条件を精緻化していく作業が必要である。

また、既存の活動・戦術レベルでの安定化ドクトリンもそのままでは適用できないと考えられ、今後、政策文書と合致する概念文書が整備される必要がある。

## 米国

ア) 米国では、2017年の国家安全保障政策に外交、経済、軍事的ツールの「同時並行的な」利用に言及がある他、経済安定、治安部門強化、法の支配支援の重要性が指摘されている(NSS 2017, p. 40)。しかしながら、英国に比して、政治レベルで安定化の安全保障上の位置付けが十分にされておらず、政策、戦略レベルの安定化概念が不在である。作戦レベル以下の概念は、基本的に大規模展開時に開発されたものを引き継いでおり、平時のグローバル安定化の文書の整備が特にされていない。国防総省では、対反乱の政策レベル文書がなく、非正規戦の枠組みに関連活動が概念上は組み込まれている。

イ) イラク活動中は、政府内調整が国務省(S・CRS)主導のもと図られた経過がある。2011年以降は、S・CRSが紛争・安定化活動局に改編されたものの、国務省の他省庁に対する調整機能が弱まった。米政府の支援プログラムは、各省庁が財源を持ち、計画や実施も別個のプロセスで行われるのが特徴であったが、その傾向は現在も続いている。特に、圧倒的な予算規模を持つ国防総省・米軍に対する調整機能が弱く、むしろ逆に国防総省の予算が国務省のプログラムや調整のために分配されていたが、現在ではこういった手続きも廃止されている。開発庁に安定化のための財源が新たに与えられることとなったが、省庁間で合同に管理する財源はない。

ウ) 以上より、米国においてはイラク、アフガンへの大規模派兵時の体制の名残があるものの、平時のグローバル安定化のための体制変換が遅れていると察せられる。そのため、包括的アプローチについても、概念や体制の更新が行われておらず、議会の省庁間調整に対する不信もあり、省庁間関係の統合度は低いと考えられる。米国は引き続き地域紛争に対する対テロを基軸とする(高烈度)軍事介入を行っており、こういった一連の作戦が政治、経済を含む包括的な長期安定化への政策に結びつくかどうか引き続き課題である。

## オランダ

ア) オランダは、アフガニスタン南部ウルズガン州への安定化介入(2006-2010年)当時より、欧州でもいち早く平和構築・安定化ユニット(現在は安定化人道援助局と改編)及び安定化基金を設置し、包括的アプローチにおいて欧州でも最前線に立つ国の一つであった。また、オランダの特徴は、外務省が開発庁と同一の省を構成し、オランダが外交政策上重視する対外援助と外交政策との間の統合が図られていることである。また、英国の安定化ユニットと違い、オランダの安定化人道援助局は自らプログラムを実施し、財源を(安定化分野では外務・開発双方の合意のもとで)使用する仕組みになっている。

イ) 従って、制度上は包括的アプローチは担保されており、さらに、ポルダーモデルと呼ばれる省庁間の密接な関係が維持されている。ドクトリン上は、2018年に国家安全保障戦略が発表され、そこでは、政策の一貫性と包括的アプローチに裏付けられる統合戦略が謳われている。作戦レベル以下では、脆弱国家や安定化概念が引き継がれている。ウルズガン介入当時より、脆弱国家支援の概念枠組みを持ち、安定化のための国家戦略文書(Security and development in fragile states: The Netherlands' strategy 2008-2011)を有していたが、ここでは安全と安定、法の支配というオランダ特有の目的が示されており、この重点事項については現状でも引きつがれている。また、オランダは、統合アプローチの明確なドクトリンを長らく保有している点の特筆に値する。

ウ) オランダは、北欧諸国と共に、いち早く国連マリ多元統合安定化ミッシ

ョンにヘリコプター部隊を派遣したことで着目される。ただし、この派遣の規模は小さく、もっぱら国防省の管轄であった。国連及び平和維持政策全般は外務省が管轄しているため、外交、防衛の連携や調整は常時行われているものの、オランダ政府全体の包括的アプローチを弱める一因である。今後、国連や多角的機関における平和活動管轄関連部署と、実際に軍事作戦に携わる防衛関連部署との間のより密接な関係が必要とされるであろう。

英国、米国と同様、安定化支援が地理的に拡散し、小規模化する中、いかにして支援全体の包括性と一貫性を維持するかが問われている。

## 5. 主な発表論文等

[学会発表](計 2件)

Chiyuki Aoi, "Comment- Strategic Communication and the Importance of the Whole-of Government Approach" International Seminar (Japanese Maritime Staff College)(招待講演)(2018年)

Chiyuki Aoi, "Comment- The Crisis of Liberal Peacebuilding and Security-Development Nexus from EU and Japanese perspectives" Symposium on EU-Japan Partnership and the Crisis of Liberalism(招待講演)(2017年)

## 6. 研究組織

(1)研究代表者

青井 千由紀 (AOI, Chiyuki)  
東京大学・大学院公共政策学連携研究部・教育部・教授

研究者番号: 60383494