

「アフガニスタンにおける平和構築努力と日本の役割」
アフガニスタン現地調査(2006年12月)を踏まえての現状報告

2007年7月31日

日本国際問題研究所客員研究員
久留米大学文学部准教授
宮原信孝

はじめに

9.11米国同時多発テロ事件を契機に始まったアフガニスタンに対する国際介入は、2006年に入り反政府勢力の攻勢が急増・急拡大するにつれ、失敗の危機に瀕していると言われるようになった。予定よりは1年半ほど遅れたが、2005年12月アフガニスタン議会の成立によりボン合意(*1)が予定した政治イベントは成功裏に全て終了した。翌年1月31日及び2月1日の二日間にわたり、ロンドンで開かれたアフガニスタン支援国際会議(*2)では、アフガニスタン政府と国際社会(*3)の間で「アフガニスタン・コンパクト」(*4)が結ばれ、そこに盛り込まれたベンチマークをアフガニスタン政府が達成するため努力し、それを国際社会が財政的・政治的・軍事的に支援することになった。しかし、その後現実に起こったことは、反政府勢力の攻勢、被害の急増、それに平和と復興をもたらすことのできない政府及び国際社会に対する国民の不満と失望であった。一方、日本の支援は、2005年3月以来のカンダハール・ゲレシュク道路復旧工事事業の中断(*5)に象徴されるように治安の悪化とともに後退を余儀なくされていった。

このような中、アフガニスタン政府も国際社会も、如何に国民の信頼を回復し、平和構築と復興に向けての国民の支持を勝ち得るかが鍵であると気づき、対処しようとしているが、未だ多くの困難に直面している。

以上のような状況を見聞する中、筆者はアフガニスタンに対する国際介入を失敗に終わらせないためにどうすべきか、特に日本の役割は何なのかを、直接現地へ赴き探りたいと考え、日本国際問題研究所の派遣により昨年12月一週間カブールを訪問し、調査を行なった。この調査においては、極めて重要な発見もあり、そのことを同研究所へ報告するとともに久留米大学文学部紀要への論文に記し、更に二つの学会でも発表(*6)を行なった。しかし、一週間という限られた日程と限られた訪問先であったため、更に調査を継続する必要があると感じた。そこで帰国後日本において集められる資料の読解及び本年3月日本国際協力機構(JICA)派遣の出張(*7)の際のあき時間に関係者とのインタビューなどを行ない、取りまとめたものがこの報告書である。

筆者は、2001年の国際介入開始に際して、外務省中東第二課長として対アフガニ

スタン和平復興支援政策企画実施に関わるとともに、2002年9月より2年間にわたり在アフガニスタン日本大使館次席として我が国支援の実施を指導監督した。この経験を基に、外務省より中東研究のため派遣された米国コロンビア大学において2005年7月「Japanese Assistance to Afghanistan after September 11: Challenges and Lessons」という報告(以下「05年宮原報告」*8)を書き、これを外務省に提出した。従って、筆者は、外務省提出の同報告の結論と立場を前提に昨年12月の調査出張に赴き、アフガニスタンの現状を観察したのであり、本報告はそれらのとりまとめである。

本報告書第一章「アフガニスタンの現状」は、現状の問題点・課題を論述する。このため、国連安保理事務総長報告(06年9月*9)、JCMB副報告(06年11月*10)及びICGレポート(06年11月*11)を使用する。

第二章「国民のための戦略」においては、昨年12月の出張における筆者の観察及びこの観察から導かれる課題を論述する。

第三章「アフガニスタン・コンパクト実施の現状とNATO軍の行動」においては、第一章及び第二章において論述した課題にアフガニスタン政府と国際社会がどのように対応しようとしているかについて考察する。この関連で、アフガニスタン近隣諸国、特にパキスタンとの関係についても言及・考察する。

第四章「アフガニスタンの治安悪化と日本支援の役割」においては、「05年宮原報告」において指摘した2005年夏までの日本の支援の課題を指摘した上で、日本の支援の現状を比較論述し、考えられる役割について検討する。

最終章においては、以上をまとめ幾つかの提案を行なう。

第一章 アフガニスタンの現状

1. 治安の悪化「鍵は政府の権威・国民の信頼の浸透及びパキスタン」

2006 年は、アフガニスタン政府と国民、及び同国に対する平和構築支援を行っている国際社会にとって期待はずれな年となってしまった。前年、アフガニスタンでは、憲法に基づく国民選挙が行われ、同年12月には、アフガニスタン国会が成立した。これにより、予定より1年半ほど遅れたが、2001年12月に国連の仲介の下タリバーン政権を除く全てのアフガニスタン諸派によって結ばれた合意は完全に実施された。ボン合意の完全実施は、紛争後のアフガニスタンを、発展途上だが民主的で、安定・平和・繁栄の未来に向かって前進する国家に変容させていく、始まりとなるはずであった。しかし、現実とは違った。反政府活動が急激に広がり、南部、南東部及び東部では、カルザイ大統領率いる中央政府の統治が十分に及ばなくなってしまった。

2006年9月の国連事務総長の安全保障理事会への報告(以下「UNSGレポート06.9」とする。*12)は、2006年の様子を次のように述べる(筆者仮訳)。

「前回の報告(06年3月)以来、アフガニスタン情勢で最も重大な問題は、南部・南東部及び東部において特に暴力の高まりが見られることである。…2006年になって2000人以上が死亡し、最低でもその3分の1が文民であると推定される。これは、2005年の犠牲者数と比べれば3倍から4倍の増加である。反政府勢力を含む治安事件は06年3月の月300件未満からほぼ月500件にまで増大している。(*13)」

続けて、南部における治安事件と政府軍・国際軍による対抗軍事作戦の増加、南東部においては大規模軍事作戦が行われない中、反政府勢力活動がほぼ抵抗を受けないまま行われていること、自爆テロ事件が2005年の17件から、2006年8月までに65件への急増していることを報告(*14)している。

更に、現在の暴力の高まりはタリバーン政権崩壊後の治安における分水嶺であり、カルザイ大統領の下召集された、政府軍治安関係者、国際社会の軍民の関係者の会議では、事件数・規模の急増に加え、暴力手段による政府転覆を意図した反政府勢力の作戦と調整が見られると結論づけた、と(*15)述べる。

「UNSGレポート06.9」は、以上に加え、反政府勢力の指導部の展開の状況と同勢力の構成(*16)、反政府勢力の影響の及ぶ地域の住民の姿勢や考え(*17)、カブールでの米軍を巻き込む交通事故を契機とする暴動(*18)などについて述べている。これらが示唆することは、第一に、反政府勢力がパキスタン内に強固な基盤を築いてこと、第二に、アフガニスタン国内、特に反政府勢力活動の中心であるパシュトゥーン・ベルト(*19)では、政治と復興の現状に対する住民の不満が高まっており、それが反政府勢力への加担や支持に繋がっていること、である。

この状況は、既に2003年に予想されていた。同年夏、筆者がパシュトゥーン・カン

ダハール知事(当時)を現地に訪問した際、同知事は、いみじくも「現在の治安不安の原因の 50%はパキスタンに、残り 50%は政府が住民に復興をもたらしていないことにある。もし、政府が地方住民に復興をもたらすことに成功すれば、国内の治安不安原因は霧消し、パキスタンからの影響も 20%、10%へと減らすことができる。」と述べていた(*20)。2006 年 3 月、筆者が、国際協力機構(JICA)の開発調査(*21)でカブールを再訪し、都市計画・開発大臣を務めるようになっていたパシュトゥーン氏に会った際も、政府の役割についての言い方が「政府が地方農村地帯に権威を確立できれば」という風に少し違ったが、ほぼ同様なことを述べていた。筆者は、2003 年時点から、同元知事の見方で治安状況の変化をフォローし、外交フォーラム英語版 2005 年春号(*22)で、アフガニスタンの平和と安定の鍵は、国民の支持を得ることである旨主張したが、やっとこのことが、国連文書にも明確に論述されるようになったとの感慨と印象を持つ。

2. 政府と国際社会への国民の信頼と支持へ向けての課題

この「パキスタンと国民の支持が鍵」ということについては、その活動の確かさが世界的に認められ、その見方に影響力のある ICG(International Crisis Group)が、2006 年 11 月に発表した報告書「Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes(以下「ICG レポート」)」が掲げるアフガニスタン政府と国際社会が直面する4つの課題を検討すれば、導き出される。

「ICG レポート」が挙げる4つの問題とは次の通りである(*23:番号は筆者が仮につけたもの)。

- ① タリバーンと他の反政府勢力による反乱に対する戦闘
 - ② 罪を犯したものが刑罰を受けない文化の中での政府の正統性の危機
 - ③ 恒常的に拡大する麻薬生産とその取引
 - ④ 開発と生活の改善に対する国民の期待に答えられていないこと
- ① の問題は、単に如何に反政府勢力の攻勢と攻撃を防ぐか、だけでなく、一方で反政府勢力の影響下に入ったアフガニスタン国民を如何に政府・国際社会側へと立ち戻らせるかを、他方で反政府勢力が活動の基盤とするパキスタンで如何に反政府勢力とアル・カーイダの活動を抑えるかの課題を含んでいる。反政府勢力の影響下に入ったアフガニスタン国民は、筆者がアフガニスタン勤務を終えた時点でさえ、一向に復興がもたらされない中、対テロ作戦の名の下に行われる連合軍と政府軍の軍事行動により、自らの生活や文化・伝統・風習が深く傷つけられただけでなく、更には家や命まで失うこともあり、反国際社会(特に反米国)、反政府の感情が増大・充満していた(*24)。パキスタンに対しては、アフガニスタン政府と国際社会より幾度となく申し入れを行ってきたが(*25)、最近では、一方でアフガニスタン、パキスタン、米国後に国際社会の三者協議

を成立させ、他方でパキスタン政府の軍事力の行使も含む過激派対策が進められていた。しかし、2006年8月、パキスタン政府は、北西辺境自治州ワジリスタン地区の長老たちとの間で和解協定を結び、同政府軍を撤退させた。

- ② の問題は、現在の中央・地方の政府・警察及び議会には、過去軍司令官や軍閥関係者を多数含み、彼らの中で過去の人道及び戦争犯罪を犯した者が罰せられていないこと、及び彼らの中には現在も麻薬生産・取引に関わっているものや腐敗した者が多いこと、並びに一般に政府官僚に腐敗がはびこっていること、を含んでいる。これらは、全国民を代表する民主的な政府と議会の樹立という点から正統性の問題を提起するし、そのような観念上の問題を越えた実際の結果として、政府と議会への国民の信頼は極端に下がっている。
- ③ の問題は、一方で元軍閥や大小の軍司令官がこれらに関わっている問題があり、他方でかつ最も深刻なことは、農民側からすれば生活を改善させる現金収入を得られる栽培物が麻薬の原料である芥子しかないという問題があることである。この農民の状況を改善するには、野菜や果物或いは花卉類及びそれらの加工品を商品として市場、特に国際市場に売り出す環境が整えられる必要がある。また、市場価値の高い生産物を選択・開発していく必要がある。これまで政府と国際社会はこれに成功していない。芥子畑の焼却は農民の反発が強く、政府と国際社会は、麻薬生産に投資し、実際に工場を作り生産し、国際闇市場に売却している麻薬生産・取引者の取り締まりに努力を傾注してきたが、これも成果を挙げていない(*26)。旧軍閥や政府・部族有力者が関与していることも成果が上がらない理由の一つとされる。国民の多数を代表する農民達は、自らの生活を守り改善するために頼るには誰が最も適切か、という観点から、協力する相手を選択する。相手は、政府の場合もあるが、最も多いのは麻薬生産・取引業者であり(*27)、最近では、タリバーン他反政府勢力であることも多いと見られる(*28)。
- ④ の問題は、端的に言えば、国際社会の復興支援の約束(*29)から5年も経ったのに大多数の国民には生活の改善の実感がない、ということである。また、「大部分のアフガニスタン国民が計り知れない貧困にあえいでいる中で、商人と不当利益者からなる少数のエリートが巨額の富を蓄積し、政府の権威を蝕んでいる」(*30)。政府と国際社会は、復興需要を算出し、これに対する十分とはいえないまでも最低限の支援の約束を行い(*31)、国家開発枠組み(*32)策定に始まり、国家開発プログラム(*33)作りと認定(*34)、ボン・プロセス後は、新たな国家開発戦略(ANDS)とアフガニスタン・コンパクト策定を行った。しかし、治安の悪化、支援実施に関する政府能力欠如とそれへの国際社会側の対応振り、支援各国・各機関の自らの支援制度への固執或いは縛り、以上を原因とする援助資金送金の遅れ(*35)などを背景として、復興・開発支援が滞っ

ていることは否定できない。結論的に言えば、これらの原因が、アフガニスタン国民の政府・国際社会への信頼の欠如及び不支持を大きく助長していることになる。

3. 直面する困難

国民の信頼を回復するための課題を克服していくことは、ICGも「ICGレポート」副題で認めるように(*36:No Quick Fix)、容易なことではない。その中で、支援実施に携わった経験から、アフガニスタン政府と国際社会に当てはまると考えられる困難は次の通りである。

① 治安悪化の中での復興プロジェクト実施

現在から考えると 9.11.後のアフガニスタンの治安は、復興プロジェクトを進めるという意味では、2002 年が最も良い環境であった。しかし、2002 年秋にオサマ・ビン・ラーディンがタリバーン政権崩壊後初めてビデオ・メッセージで語った後は、この治安環境は徐々に悪化していった。そのような中で、日本を含む各国及び国連人道復興機関は、それぞれ或いは共同で治安情報を収集分析し、治安悪化地域への入域禁止・制限を含む治安規律の強化、警護の強化などを行なった。また日本大使館は、第四章で述べるように支援地域住民の支持を得るための働きかけ・援助を行なった。しかし、反政府勢力の活動・攻撃が増加及び激化するにつれ、活動地域が制限されることになった。これに対し、政府及び国際社会が出した結論は、PRT(Provincial Reconstruction Team *37)の全国展開と国家プログラムへの認定であった。これ以前、地域乃至州毎に知事或いは知事の中で特別に認定されたものを中心に州政府、PRT、UNAMA(United Nations Assistance Mission for Afghanistan *38)、関係政府機関、各国援助機関現地代表などが地域の安定を検討し、対策をとる ASP(Afghanistan Stabilization Program *40)が策定実施されていたが、結局は、知事に予算を配分するシステムに変容してしまったようだ(*41)。

従って、純粋な人道開発支援機関の活動は、治安が比較的安定している地域に限定されるようになった。具体的に言えば、活動地域は、北部・中部・西部地域及び東部南東部の一部である。

他方、特筆すべきことに、如何なる政府組織の支援も受けず、日本国民の浄財だけで、アフガニスタン東部クナール州とナンガルハル州の州境あたりから 13 キロの用水路を建設していたペシャワール会は、本年 3 月 15 日までにこれを完成させ、6000 ヘクタールの灌漑地を作り出した(*42)。この地域は、各国及び国際社会の人道開発機関の行動制限地域に当たっている。同会は、現地住民に溶け込み、一緒に暮らし、働くという姿勢をとっており、治安事件は米軍からの攻撃(*43)以外起こっていない。

② アフガニスタンのオーナーシップ尊重とアフガン政府側の能力の欠如

アフガン政府側の能力の欠如が続く中、如何に復興についてのアフガニスタンのオーナーシップを尊重するだけでなく実現・強化していくかが、2004年夏までの課題であった。「05年宮原報告」は、二つの観察を述べている(*44)。

第一に、アフガニスタンのような紛争直後の国では、政府の制度・能力強化には、極めて長い時間がかかること。地方の復興では、地方の長老や若者が麻薬業者、軍閥、反政府勢力からの支援の誘惑に引き込まれる前に、地方開発の取組みを始める必要がある。そのためには地方レベルの政府の能力強化が必要であるが、NSP(National Solidarity Program *45)によってCDC(Community Development Council *46)がつけられるなど一部では成功したが、これが地方社会の全ての面を覆うようなものはつくり得なかった。

第二に、地方開発をリードする強いリーダーシップと企画・実施能力の向上が確立される必要がある、とする。地方開発は、農村復興開発省だけでできるものではなく、地方に存在する様々なプレーヤーが協力する必要がある。彼らを地方レベルで統率・調整するリーダーシップとこのリーダーを有能に支えるユニットが必要だとする。

アフガニスタン政府の能力欠如は依然として続いている。2006年6月20日付フィナンシャル・タイムズ紙上で、移行政府の財務大臣を務めたアシュラフ・ガーニ現カブール大学総長は、国際社会の支援システムが、政府の能力を強化するのではなく、優秀なアフガン人材を吸収する並行行政政府を作ってしまったことを批判している(*47)。これが、国民へのアフガニスタン政府権威の浸透を妨げ、国民と給料未払いの役人の不満を深めている、という。また、ガーニ総長は、国際社会の支援のあり方を批判している(*48)。同総長が挙げた過去のアフガニスタン復興努力の中の6つのレッスンのうち4つが国際社会の支援姿勢に関するものである(*49)。そこでは、並行行政政府に加え、供給側主導の技術協力の高等教育無視、アフガン側に麻薬対策のための効果的経済政策を策定させなかったこと(*50)、国家建設の目標がアフガニスタンの国際パートナーの国家及び国際機関の分裂した「ストーブ煙突」(*51)に従わねばならなかったこと、を挙げている(*52)。

ガーニ総長のこの指摘は、筆者の経験から来る二つの指摘を超えて、アフガニスタン復興支援抱える大きな問題を示唆していると言える。第一に、いつアフガニスタンは財政的・人材的に自立できるか、という問題である。並行行政政府が継続するようであれば、自立は永遠にできないことになる。

第二に、各国及び国際人道開発支援機関の様々な支援方式にアフガニスタン政府側が合わせなければならなくなっており、援助の受容の効率性以前に政府側の既にある能力を浪費することになっている点である。

筆者が指摘する地方における総合開発に対する地方政府の能力不足もこれらの点が解決されれば対処できる面が大きい。並行行政府の縮小と政府への人材の移管、及びアフガニスタン側に合わせた援助のあり方への変更が国際社会側に突きつけられた課題である。この中でアフガニスタン政府予算への直接支援も検討されていくべきことであろう。

第二章 国民のための戦略

1. アフガニスタン出張におけるアフガニスタン現状の確認(*1)

筆者は 2006 年 12 月 9 日から 14 日までアフガニスタン国カブール市及びマザリシャリフ市を訪問し、アフガニスタン中央・地方政府及び議会関係者、国連関係者等に面会懇談するとともに、日本の緊急支援による施設等の現状及び現在進行中のマザリシャリフ市内道路復旧工事支援の様子を視察した。以下は、この出張の概要と観察を取りまとめたものである。

(1)アフガニスタン出張における課題

この出張に当たっては、以下の点を課題とした。

- ① 21 世紀に入って国際社会が介入した二つの国の平和構築は、大きな困難に直面している。アフガニスタンについては、その和平復興を国際社会が一致して支持し、支援が行なわれてきた。この努力を失敗に終わらせないための糸口は何か。それを探る。
- ② 南部・南東部の大きな部分が、タリバーンの実質的支配下に陥った理由として、パキスタンのタリバーン及びアル・カーイダ取締りの不十分さに加えて、安全と復興をもたらすことのできない政府と国際社会(軍及び支援)に対するコミュニティ住民の不満がタリバーン支持にいたるまで高まったことが挙げられている。その実態と、住民の支持を得、コミュニティを復興へと向かわせる方策を探る。
- ③ 日本は、和平復興支援を進めることにより平和を定着させる、という考え方の下支援を行ってきたが、一方で治安悪化のため支援実施が滞り、他方で成功したはずの DDR についても IAG(Illegal Armed Group)の存在・増加でその意義が問われている。また、自らの援助スキームに合ったやり方でしか支援を行わず、アフガン政府がその権威と能力強化のため必要としている直接支援が少ないことも批判されている。悪化した治安環境と直接支援の要請がある中、どのような支援が日本に可能かを探る。

(2)面談者(面談順)

- ① アタ・バルフ州知事(11 日)
- ② ハミドウッラー・トゥーヒー下院議員(元ザブール・ワルダック州知事、元ムジャヘディーン司令官(ヘクマチアル派)、11 日)
- ③ シール・ムハンマド・アクンザーダ上院議員(元ヘルマンド州知事、元ムジャヘディーン司令官、アリザイ部族の名門の出、11 日)
- ④ ダッド・ムハンマド・カーン下院議員(元ヘルマンド治安諜報局長官、元ムジャヘディーン司令官、11 日)

- ⑤ ホセイニー都市開発省次官(12日)
- ⑥ ムラタ・ケイスケ UNHCR 次席代表(13日)
- ⑦ ハリソン UNAMA 上級治安情報分析官(13日)
- ⑧ ナデリ大統領顧問(13日)
- ⑨ ラヒミ農村復興開発省次官(13日)
- ⑩ 南部州有力部族族長家出身者(以下「匿名協力者」として引用。筆者カブール滞在中南部出身国会議員とのアポイント設定及び南部状況につきブリーフ)

(3)視察先

- ① JICS マザリシャリフ市内道路復旧工事現場(10日)
- ② マザリ・テルメズ道路(ADBがJFPRを使い復旧予定であった)視察(10日)
- ③ 結核予防センター(12日)
- ④ ダルラマーン道路街路樹(REAPによる植樹、12日)
- ⑤ アフシャール女学校(12日)

(4)治安情勢

4人の南部出身者、及びハリスン情報分析官の説明(*2)を総合すれば、事態は、本年9月の国連事務総長報告以上に深刻化している。第一にタリバーンの行政が平行して行なわれる地域が南部・南東部において拡大している。第二に、深刻な攻撃・爆破事件等が東部において急増している。これまで自爆テロ等タリバーン攻撃者は南東部からのみカブールへ向かっていたが、このままの勢いで東部へのタリバーンの浸透が続けば、カブールへの攻撃、同市での事件が急増することになる危険性がある。第三に、政府とNATO軍は有効な手が打てていない。ヘルマンド州のムサカラ合意(*3)があり、このような合意はヘルマンド州、カンダハール州、ガズニ州のいくつかの郡にも広げられる構想であるが、一方でムサカラ合意の具体的成果が確かめられておらず、他方でムサカラ合意の裏にはからくり(次項)があるとの見方もある。

北部については安定しているが、このような危機を利用して軍閥が影響力を増している。マザリシャリフでは、筆者が2003年9月に訪問した際、市内外のいたるところで見られた私服の武装者が見当たらなくなっていたが、道路復旧支援日本人関係者によれば、全てのことはアタ州知事により裁可されており、同知事はバルフ州の国王のように振舞っているとのことであった。ハリスン分析官も旧北部同盟が北部を押しやっているとの見方をしていた。

(5)ムサカラ合意

ムサカラ合意は、特殊事情で成り立っており、タリバーンと麻薬取引者を利しているだけとの見方を、南部の4人はしている。特殊事情とは、ムサカラ住民がほぼ単一

部族アリザイから成り立っていること。このアリザイ族は元々タリバーンであり、かつ麻薬取引を業としている。英国軍の撤退により、ムサカラでは大っぴらに麻薬取引ができるようになった。タリバーンとしては、麻薬取引から利益を得ており、かつ、コミュニティの住民は全てタリバーンの仲間であるので、武装解除して入村しても何の痛痒も感じない。

これに対して、ハリソン分析官は、合意の成果は不明(too early to tell)としつつ、クエッタのタリバーン司令部はこの合意に不満である旨述べていた。

(6) 住民の支持を得るために

住民の支持を得ることが、和平復興の鍵であるということは、筆者がアフガニスタン在任中より繰り返し述べてきたこと(*4)である。政府側も国会議員側も当然のこととしてこの考え方を口にしてきた。

一方、そのアプローチ法は違う。元司令官、つまり元軍閥の国会議員は、元司令官達がグループを作り、コミュニティの長老たち・聖職者たちに働きかけることを提案していたが、匿名協力者は、「一度失敗したことを二度試すな。」というペルシャのことわざを引きつつ、これに対し異議を申し立てていた。つまり、元司令官たちは、タリバーン政権成立以前、放埒な地域支配を行いタリバーン隆盛の基礎を作り、かつ、タリバーン追放後知事や治安関係長官として新政府の支配に関わったが、結局は失敗した。彼らにもう一度やらせる必要はなく、新しいアプローチを取るべきとする。また、このアプローチは、非軍閥の南部長老たちの意見を聞いた上まとめたものとのことであった。これは、コミュニティを基盤としたアプローチであり、具体的には下記3.で紹介する。

これに対し、ナデリ大統領顧問は、12日にカルザイ大統領率いる主だった閣僚の一段とともにカンダハールを訪問し、同地域の長老達と懇談して彼らの苦労を涙して聞いたと述べて、国民のための開発戦略を作ることを主張し具体的に説明したが、これも下記3.で述べる。

(7) 日本の支援

これについては、第四章においてまとめて報告する。

2. 治安情勢と統治に関する考察

(1) 治安情勢

ハリソン国連治安分析官の説明では、大きく分けて南北で治安状況の明確な違いが生まれている。具体的には、南部、南東部のほぼ全部及び東部地域の半分が、国連人道開発機関職員の入域禁止地域(赤色)乃至制限地域(黄色)であるのに対し、カブールを含む中央、バーミヤンなどの中央高地、北東部、北部及び西部は大部分

が入域の制限がなく(緑色)、あっても(黄色)その地域は少ない(*5)。結局、日本を含む各国及び国連等の人道開発機関職員は、後者の地域で活動し、前者では、PRTが主に活動しているということになる。ハリソン分析官の話の中で特に気になった点は、カブールの住民が、男性はあごひげを生やし、モスクにお祈りに行く回数が増え、女性はブルカをつけて外出する、或いは外出そのものを控えるものが増えており、タリバーンが再度カブールを奪取した場合に備えている、と分析していた点であった。確かに、筆者自身が観察する限り、あごひげを生やした男性とブルカを被った女性が2004年に比し目立つようになった。それまで、カブールでは、米軍との接触事故で暴動が起きたり、カルザイ政権に対する不満をあらわにする住民の数が増えたりしたことが報道されていた。住民自身は、タリバーンの支配を嫌っているようであるが、政権への不信感が増大していることだけは確かようだ。

更にハリソン分析官は、パキスタンのワジリスタン和平協定は、ワジリスタン長老側が守っておらず、協定が結ばれた8月以降、ワジリスタンと国境を接するアフガニスタン南東部諸州で治安事件が増加していることを指摘していた。米国・アフガニスタン・パキスタン間の三者協議では、この点を指摘、パキスタン側に対する対処を申し入れているとのことであった。

日本が力を入れている非合法武装集団の解体(DIAG)については、進んでいないし、進めることができる状況ではないとした。南部・南東部地域の治安悪化を受け、補助警察を地方に設置することになったが、北部・西部地域の非パシュトゥーン系にとってこれは、パシュトゥーン部族の再軍備であり、北部・西部地域の元軍閥が再武装化を図っているとのことであった。

ハリソン分析官は、春になれば反政府勢力の攻勢が始まると考えられ、2006-2007年の冬にどれだけ準備できるかで、今後の治安情勢が変わってくるとしていた。

(2)統治

匿名協力者が述べることから分かることは、少なくとも南部諸州では、元軍閥や元司令官による統治が住民から嫌われており、政府の力が無いのであれば、自らの力でコミュニティの安全と開発を図るのが得策とコミュニティ長老らが考えていることである。これらコミュニティ長老達が、法の支配や民主主義を単純に支持するということはないが、彼らが政府役人の腐敗や横暴に対し、厳正な裁きを下ることを望んでいることは確かであり、能力があり清潔な人物の地方要職への登用は、自治の希望を捨てるかどうかは別として強く歓迎されるであろう。

一方、ICGが述べるような、犯罪を犯したものを罰しない文化の一掃は、そのような文化自体を掲げて一掃を促しても抵抗や反発も多く、一件ごとに厳正な取り扱いをしていくほうが、アフガニスタン国民に受け入れられ易いと考えている。上記匿名協力者は、麻薬取引を行なっているという元軍閥について、政府の要職につけたり、その

アイデアを採用したりすることには反対であったが、処罰をすることまでは求めていなかった(*6)。

3. 二つの国民のための戦略

住民の支持を得るためのアプローチについて、上記1.(6)で予告した二つの考え方を特筆すべきと考える。

(1) コミュニティ(*7)を基盤とする国民のための戦略

このアプローチは、具体的には、コミュニティのことはコミュニティに任せるというものである。まず、政府でも住民でもなく、地域を知る第三者(外国 NGO 等。筆者でも良いとのこと。文民)が、コミュニティの長老たちと相談・懇話し、自分たちで、行政の長と補佐及び警察の長と補佐並びに聖職者を選出させる。コミュニティは、行政と治安に責任をもち、政府は行政経費を提供する。最初の一年で、第三者は、コミュニティ住民の性向及び関係について調査し、政府に報告する。政府は、2年か3年をかけて、各コミュニティへの対応を検討し、予算と責任追及及び行政・治安事務優秀者の昇格などで、コミュニティへのグリップを強めていくと、する。この過程で、行政の一環としてコミュニティの開発問題を検討していくことも可能である。この点は筆者の考察であるが、その際は、CDC での協議等もコミュニティ運営の中に入れていく必要がある。

(2) 国民のための農村開発戦略

ナデリ顧問のこの戦略についての考え方は次の通りである。

- ① 国際社会とアフガン政府は、2001年12月以後の状況と過程の把握を誤った。Post-conflict ではなく、アフガニスタンは post-devastation であった。まずこの点を国際社会とアフガン政府は認め、ずれてきた状況を修正していく必要がある。
- ② その修正の中で、最も大事なことは、国民のための戦略(strategy for people)を作ること。アフガニスタンは農村社会であり、農業に経済を依存してきた社会であるのだから、まずは、農村の人々に対し正確に何ができるかということに強調点が置かれるべきである。つまり、第一に高水準の失業、第二に人々が農業を基本的生業としていることに、政府の努力が集中されるべきである。
- ③ 自分は1年前から ARTI(Agriculture, Road, Trade, Irrigation)を唱え、訪日し、閣僚の一人(*8)にも説明した。具体的には、南部・南東部で、ドリップ灌漑の導入、付加価値の高い作物の栽培奨励、農村道路及び倉庫・市場の整備、パッケージ技術の導入を総合的に行い、最終的には農産品加工業を育てていく。この際、村の特徴を生かした一村一品運動の考え方は参

考になる。

- ④ 一方、政府と国際社会がオーナーとなって投資と経営管理を行い、利益の三分の一をコミュニティの開発にまわす。この際農村住民を関与させたビジネス構造を作る。
- ⑤ これを行なうには、まずパイロット・プロジェクトをいくつかの地域で立ち上げ、治安を守るため警察に十分な訓練・装備・給与を与え、この考え方のよさを宣伝させるため聖職者の給料を与える。しかし、中心になるべきは、生産を支える強固なシステムで、これができれば、治安も統治も改善する。
- ⑥ 政府内では、ナ德里顧問事務所が計画を練り、MRRD、MUD、MOI、MOA、MPW などからなるタスク・フォースが実施する。各省には、専属の担当者を置く。
- ⑦ 日本には、この ARTI 支援をリードして欲しい。

(3)この二つの考え方の検討

この二つの考え方は、いずれも国民の生活に視座をおいている点で、新しい考え方である。また、政府に対する信頼と支持を回復する方法論として捉えることもできる。他方、コミュニティ住民と政府間に断絶があるのは間違いなく、その溝を埋める具体的方策なしに、新しいプログラムだけを企画実施してもうまくいくかは、疑わしい。

第一の考え方は、よりコミュニティ住民の立場に近いが、治安は、政府警察、NATO が担当しており、例え、コミュニティ内部だけの話だとしても、政府と国際社会が完全にコミュニティに治安の自治権を与えることに同意するには、相当の解説が必要であろう。一方、コミュニティには CDC が存在しており、行政については CDC 形成の例に倣えばよい面もある。

第二の考え方については、どれだけ住民に考え方を理解させ、支持を得るかにかかっている。その点、パイロット・プロジェクトの立ち上げを考えており、試験的に進めながら次第に対象地を広げていくという方針は理解しうる。パイロット・プロジェクトに会って住民との十分な協議がなされることが必要である。他方、最大の困難は、収入が見込むことができる農産物や加工をどのように開発するか、如何に生産・流通・販売を商品ごとに確立するかの問題がある。

第三章 アフガニスタン・コンパクト実施の現状と NATO 軍の対応

1. 2007 年におけるアフガニスタン政府と国際社会の対応

(1) 治安情勢

最新の対安保理国連事務総長報告(*1)によれば、アフガニスタンの治安情勢は、冬に入って治安事件件数は減ったものの前年度に比べれば増大しており、本年 1 月の前年比は 2 倍となっている。また、反政府勢力との戦闘で最近特徴的なことは、同勢力の部隊が、通常の部隊同士の戦闘を行ない始めたことだとしている(*2)。更に、半年間では自爆テロは記録的な数字 77 件となり、本年 1 月の 12 件は前年の 3 倍だとする。ただ、自爆テロが次第に外国軍や政府関係者ばかりでなく、一般市民にも犠牲を増やしていること、これら自爆テロにはアル・カーイダの大きな関与があることに注目している(*3)。

「UNSG 報告 07.03」は、また、パキスタン政府のワジリスタン長老との協定(昨年 8 月)は、昨年 9 月から 11 月までの南東部のホースト州及びパクティカ州の治安事件件数がそれぞれ 50%と 70%増加していることを引用して、結局はアフガニスタン反政府勢力が同地を基地として使用するのを阻止できなかったとしている(*4)。06 年 12 月のハリソン分析官の筆者へのブリーフィングで述べられたことがそのまま「UNSG 報告 07.03」に反映されている(*5)。

また、不適切な政府役人の任命、部族主義、権力の独占、少数派の排除のため、住民の政府離れと反政府勢力への支援は止まっていないとする(*6)。中央政府が地方統治の弱体に寛容なことも政府の役人に対する信頼を落とす理由として挙げている。逆にパクティヤ、ウルズガン、ザブールなどの有能な知事に対し、築き上げた評判を落とさせないための資源(*7)を渡していないとする(*8)。

(2) 政府及び国際社会の対応

(ア)このような状況の中で、「UNSG 報告 07.03」は、住民及び政府の対応について次のように述べている。

- ① 地方のコミュニティは、政府及び反政府勢力と協定を結び、生活の損失を抑えようとしている。パクティヤ州とホースト州にあるサドラン人口密集地区、クナール州のナルハイ郡などである。ヘルマンドのムサカラ郡における協定により 5 ヶ月間ほどの比較的平穏な時期が生まれたが、タリバーンが 2 月 2 日ムサカラを占領した。ISAF は、ヘルマンド州知事と長老達に再度タリバーンとの交渉を行なう機会を与えたとする(*9)。
- ② ムツジャッダディ元大統領が主導する「和平強化プログラム」(*10)は、タリバーンの 2761 人の兵卒を離脱させるのには成功したが、反政府勢力にはあまり大きな影響は与えていないとする。一つは、安全保障理事会決議 1267 でテロリストとして挙げたリストが古くなっており、タリバーン上層部に

影響を与えていないことが理由である。安保理はこの見直しに入った(*11)。

③ 昨年夏の共同治安評価(*12)以降、政府治安関係者、国際治安関係者及び南部諸州(*13)に軍を展開している関係国代表からなる政策行動グループ(PAG)が隔月にカルザイ大統領の下に集まり南部諸州の反政府勢力の攻撃に対し戦略的かつ時宜を得た対応(総合的分析、不安定地域における補助警察の設立の決定などの行動)を行なっている。

① については、匿名協力者が筆者に述べたように、南部・南東部のコミュニティでは、コミュニティ内及び個々の構成員の安全を第一に考えており、その場合の策としてコミュニティ自治を求める声が高まっている。なお、ムサカラ協定について、本年 3 月カブールにおいて現地外国系警備会社筋(*14)は、「英国は、これは知事と長老が結んだものでそれを尊重しているだけとの態度。米国は、タリバーン天国(safe heaven)を作るものと反発。英国は、カジャキダムの再興を優先し、同地域の治安を強化している。」と述べていた。

② については、反政府勢力の核となっているヘクマチアル派及びタリバーンとの和解交渉は、2003 年秋から行なわれていた。当初、アフガニスタン政府側のイニシアティブを米国が嫌い、一旦停止したが、米国及び英国が関与し、テロリストとしてリストアップされている者を除外した上で、恩赦を行なうことにしたと言う(*15)。この除外者の数は 150 人を越えたと言う(*16)。これにつき、ブラヒミ元アフガニスタン国連事務総長特別代表は、06 年 8 月訪日した際、筆者の質問に対し、「政府は、除外者なしに恩赦を呼びかけるべきであった。そのような呼びかけを行なっても、タリバーン最高指導者オマルは、投降しない。逆に除外者がいれば、除外者リストに入っていない者も除外者に影響され投降しにくくなる。」と応答していた。リストを更新しただけでは、問題は解決しないと推測される。

③ については、下記(イ)に述べる ISAF の作戦は、PAG の枠組みの中で決定・実施されているものと考えられる。その意味で、PAG は機能しているようだ。補助警察の創設については、当初国際社会は疑問視していた(*17)。また、筆者の 12 月出張においても、第二章 2. (1)で述べたように、補助警察の設置が DIAG の進展を遅らせ、北部・西部の軍閥の再武装化に理由を与えているという観察があった。ところが「国連レポート 07.03.」では、初めて補助警察を肯定的或いは中立的に扱っている。補助警察の位置づけが PAG の中で明確にされたものと推定される。

(イ)NATO 南部軍の作戦行動

NATO が率いる ISAF(International Security Assistance Force)は、3 月にヘルマンド州北部とウルズガン及びカンダハール州の近隣郡においてアキレス作戦を、6 月に

はガズニ州アンダル郡においてマイワンド作戦を行なった。両者とも、アフガニスタン政府乃至 PRT が復興活動を行なう環境をつくるものとしているが、同時にこれらは、農業開発・電力のための水源池の安全確保を狙いとしている。特にアキレス作戦は、アフガニスタン随一のカジャキダム改修を目指しており、ISAF からは 4500 人、アフガニスタン国軍からは 1000 人が参加する極めて大規模な軍事作戦となった(*18)。本年 3 月筆者がカブールを再訪した際、スタネクザイ大統領顧問は、カジャキダムの改修を英国及び米国が財政的支えること、NATO の英軍がそのための作戦を行なうことに言及し、改修により発電力・水資源の増加による地域復興の抱負を述べていた。更に、同様に外国系警備会社筋(*19)は、英国がカジャキダムの改修を優先し、同地域の治安を強化していること及び米国国際開発機関(USAID)が改修の実施を行なう旨を述べていた。

その後の ISAF プレスリリース(*20)を読む限り、このアキレス作戦は成功し、カジャキダム周辺のみならず、ウルズガン州南部、カンダハール州ゴラク郡で住民集会(シューラ)に参加し、復興活動を始めたことを強調している。更に昨年 12 月、南部選出国會議員が筆者に、タリバーンの手に落ちたと述べていたヘルマンド州サンギン郡でもシューラに参加していた。他方、これまで国際軍と政府軍の共同作戦で、一旦は反政府勢力を追い出しても時が経つにつれ取り返されるということが続いていた。実際、アキレス作戦後のヘルマンド州を含む南部諸州の状況につき、筆者の質問にメールで回答(*21)をよこした匿名協力者によれば、作戦は、南部全体を覆うものではなく、タリバーンは、作戦遂行中は別の州や郡へと避け、作戦終了後は、避難地からもとの場所へ舞い戻っているとしている。更にメールは、ヘルマンド州の部族民たちは、作戦が行なわれている地域(カジャキ周辺郡のことか)からタリバーンがカンダハール市やラシュカルガー市(ヘルマンド州都)などの比較的 safety 地帯へと活動地をシフトさせることを恐れていると付け加えている。作戦の成功の判断は、カジャキダム改修活動が無事に行なわれるか、これまで比較的 safety であった州都等の都市部で自爆テロなどの活動が広がっていないか、を見て可能となるであろう。

なお、匿名協力者は、上記メールで次のようにも言う。「NATO の PRT はヘルマンド州で以前より多くの復興プロジェクトを提供している。しかし、同州の人々はそのプロジェクトでどのように働けばよいか、分からず、以前タリバーンからの支援を得ている。自分(上記協力者)の NGO も建設会社も治安悪化のため仕事の状況は悪化している。政府役人の対応も以前と変わらず、地方政府は弱体である。」

(ハ)カルザイ大統領の地方への視察と住民との協議

本年 5 月テレビ取材チームとともにアフガニスタンに出張した篠原マキ子元 JICA 理事長補佐官は、カルザイ大統領が、最近ではアフガニスタン国内諸州住民との協議を頻繁に行なっていると筆者に述べた(*22)。昨年 12 月筆者がカブールを訪問した際も、カルザイ大統領は多くの閣僚を引き連れカンダハールを訪問し、南部諸州の

住民代表つまりコミュニティ長老達との協議を行なったが、篠原によれば、10 日間の滞在中だけでも、カブール近辺3州代表との協議(5 月 22 日)及びヘラート州シンダードへの訪問・住民代表との協議(5 月 16 日)が行なわれたという。これは、筆者がアフガニスタンに勤務していた 2004 年夏までにはほとんど見られなかったことで、逆に同大統領は外国にばかり出張し、国内にいないと非難を受けていた。篠原は、シンダードの集会に同行しているが、そこでの住民の反応はカルザイに対する非難よりも歓迎と支持を与えるものであった、と述べる。

カルザイ大統領のカブールにおける評判は芳しくなく、篠原も、カルザイ大統領は多くのアフガン人からは、まじめだがアフガニスタンの基準からすればあまりにも弱いと考えられている、と述べた。しかし、現在、カルザイ大統領以外の選択肢は見あたらず、同大統領が、地方住民との関係を改善しようとしているのは、良い傾向と考えられる。

(3)アフガニスタン・コンパクトの実施状況

本年5月1日、昨年1月ロンドンでアフガニスタン政府と国際社会の間で交わされたアフガニスタン・コンパクトに関する初の報告書(*23)が発表された。UNAMA とアフガニスタン政府が発出した共同プレス発表(*24)では、同コンパクトは、短期・長期双方のベンチマークについてモメンタムを維持し軌道に乗っている旨評価している。また、コンパクトの合同調整監督理事会 The Joint Coordination and Monitoring Board、JCMB)の共同議長であるナデリ大統領上級経済顧問は、「昨年は成功だった。コンパクトの実施と監督のための問題解決のメカニズムが創設され、鍵となる分野で重要な進展があった。しかし、南部及び南東部の不安定な治安により予測しなかった課題が生まれた。」(*25)と述べ、問題は治安不安のみとしている。

しかし、これに対して、本年1月 ICG が発表したアフガニスタン・コンパクトについての報告書「アフガニスタンの瀕死のコンパクト(Afghanistan's Endangered Compact)」(ICG コンパクト報告 *26)は、昨年11月に発表された予備報告書を基に、問題点を鋭く抉り出している。

まず、同報告書は、コンパクトの前提が比較的安定した状態を必要としているが、それが南部・東部の反政府活動などで崩れていることを指摘する(*27)。次にコンパクトが国家の復興プロセスの中にあまりにも多くの関係者を入れ込んだため、制度構築、地方国民へのサービスの提供、治安分野改革、会社法の通過、飢えに苦しむ人々の数の削減などあらゆる分野に広がり、ベンチマークの達成までの時間設定とその数があまりにも野心的であった、とする(*28)。更に問題なのは、JCMB 自身が、メンバーが多すぎる一方、それを支える常設の事務局もないことだと断ずる(*29)。その上で、同報告書は、コンパクトを進展させるため、政府と国際社会は次の四点に努力を傾注すべきだとする(*30)。

- ① 真の改革の敵である犯罪を犯しても罰せられないアフガニスタンに広がる文化への対応
- ② 約束が実施できるように能力に差異のある各省の問題に取り組むべきこと
- ③ 地方政府の統治に関する包括的な枠組みを構築すること
- ④ 大きく無視されている立法部門を統治過程の中心にすえること

JCMB 及び「ICG コンパクト報告」から読み取れることは、結局、アフガニスタン・コンパクトは、各ベンチマークに沿って努力が行なわれているが、厳格な統治が中央・地方で行なわれるよう厳しい改革が進められ、行政府の能力が向上しない限り、進展が困難であるということであろう。

厳格な統治については、カルザイ大統領の資質と政治基盤によるところが大きい。同大統領は、移行政府時代第一副大統領ファヒミを新憲法下最初の大統領選挙のランニングメイトから落とし、ヘラートのアミールを気取っていたイスマイル・カーンを智辞職から解任するような大胆な決断を行なった。しかし、これらは背後に米国、特に当時の大統領特使兼駐在大使だったハリルザード(*31)の指導と後押しがあったからできたことであった。それだけの政治基盤をカルザイ大統領は未だ築けておらず、国際社会側の一致したサポートが必要であろう。

行政府の能力向上については、既に述べたガーニ元財務相の議論(*32)に耳を傾けるべきであろう。この点、国際社会にやるべきことは多く、かつ時間もかかるが、アフガニスタン側の能力に合わせた支援のあり方を徐々に築き上げていく必要がある。

2. 国内各派と近隣諸国の動き

(1) 国内各派の動き

上記1. (2)(ハ)でカルザイ大統領の最近の動きについては述べた。これに対して、アフガニスタンの政局は、カルザイ大統領下の比較的実務集団的内閣と過去の軍閥・司令官を含む政治諸派の集まった議会勢力の綱引きの中で進められている。

議会では、統一戦線(United Front, UF)が結成され、カヌニ国会議長の下過去のムジャヘディーン各派と共産主義者が参加している。UF の目的ははっきりしないが、議会参加のより強力な内閣を求めているとする。最近では、イランからのアフガン人追放の取り扱いで外務相と難民問題相が投票でその職を否定された(*33)。

(2) 近隣諸国との関係

「UNSG 報告 07.03.」を要約すれば次の通りである(*34)。

近隣諸国、パキスタン、中国及びイランとの貿易は成長している。また、インドの支援により、第二回アフガニスタンに関する地域経済協力会議も開催された(*35)。また、イランとの間に経済協力覚書が結ばれた。更にアフガニスタンとパキスタン、タジ

キスタン、イラン、キルギスタンとの間で送電協定が合意された。

しかし、近隣諸国との間では、あからさまな或いは陰で様々な緊張が起きている。その筆頭がパキスタンである。この報告においても繰り返し述べているが、アフガニスタンの安定の鍵の 50%はパキスタンが握っている。アフガニスタンの治安が悪化するにつれ、両国首脳間の避難の応酬は激しいものになった。この問題を解決するため米国後に NATO が入る形で国境地域の安全に関する三者協議が設立された。この点については、別途下記3. で扱う。

イランとの間でも 70000 人のアフガン人が家族もろとも追放される事件が起こった。本件は、二人の閣僚が議会によって解任される事態に発展したのは、先に述べたとおりである。しかしこのこと以外にも、ヘラートにおけるイランの影響の増大、イスマイル・カーン元ヘラート州知事を陰で支援しているとの噂、シンダード空港の米軍基地化に対するイランの注目などの緊張がある。

また、UF に対しては、ロシアとインドの支援があるとの噂もある。今や UF の一部となった北部同盟に対するロシアとインドの支援の噂は、筆者勤務時からあり、憲法制定国民大集会の会場でもロシアやインドの大使が北部同盟関係者と親しくしている様子は見られた。問題は、最近では、この支援関係があからさまになってきている、とされることである。今後とも注目していく必要があるだろう。

3. パキスタン情勢の影響

パキスタンとの緊張については、両国大統領の話し合い(*36)、四半期ごとの外相会談、米国大統領も交えた三者会談(*37)がなされ、更に地域和平ジルガ(集会)委員会が両国により設立された。NATO/ISAF を議長とする三者軍事委員会は会を重ねており、国境安全、軍事諜報共有、仕掛け爆弾対策などの小委員会を設置したほか、作戦調整や、春の攻勢に対する防御策などについて話し合っている。(*38) しかし、既に述べたように(*39)、ワジリスタン協定後、国境越えの攻撃は急増し、アフガニスタンと国際社会が共同でパキスタンには政治的圧力をかけ続けたと考えられる。

このような中、パキスタン政府は再度ワジリスタンを含む北西辺境自治州への圧力を強めたが、国内では、過激神学生のイスラマバードの神学校占拠事件とその治安圧、その後の幾つかの自爆テロ事件が起こる結果となっている。

第四章 アフガニスタンの治安悪化と ODA 漸減の下における日本支援の役割

1. ボン・プロセス中の日本支援の主要課題

「05 年宮原報告」は、2005 年 7 月までの日本支援の主要な挑戦について検討している(*1)。日本は、9.11.米国同時多発テロ事件以降の世界的な「テロとの戦い」の一環としてアフガニスタンの和平復興、即ち同国の平和構築を支援してきた。その支援には、日本にとって大きな挑戦というものが幾つかあった。「05 年宮原報告」は、それらを次の三つにまとめ議論している。

- ① 復興過程の発足
 - ② 治安分野改革(SSR)及び DDR の支援
 - ③ 人道支援から復旧・開発まで継ぎ目のない支援による人間の安全保障の追及
- ① については、アフガニスタン国民の間の和解と同国における統治の確立のため結ばれたボン合意に基づく政治過程を下支えする復興過程を、日本がまずは米国、次に EU やサウジアラビアと協力(*2)して発足させた。日本はこの協力の中で終始議論をリードし、2002 年 1 月東京でアフガニスタン復興国際会議(以下「東京会議」)を開催し、アフガニスタンの復興活動をスタートさせた。東京会議では、緒方貞子アフガニスタン復興支援総理特別代表が共同議長を務めるなど日本がアフガニスタンの復興の方向性や考え方についてリードした。更に特筆すべきことは、この東京会議が果たした、(a)国際社会の関心を高め、(b)国際社会からの政治的・財政的指示を得るという二つの役割が、2004 年のベルリン会議、2006 年のロンドン会議に引き継がれたことだ。ベルリン会議、ロンドン会議と次第にその扱う範囲は復興のみならず政治、治安にまで及ぶようになったが、国際社会の支援の雛形をつくったという意義は大きい。

他方、アフガニスタン政府が当初の暫定政権から、移行政府、正式政府と発展していくにつれ、国際社会はこれら政府のオーナーシップを基礎に関与することになり、復興の方向性や考え方については、同国政府の考え方を尊重し、これを踏まえて支援を検討するという姿勢に変わっていった。

そのような中、日本は国としての関与の仕方も変わっていった。ベルリン会議の時点では、緒方特別代表が復興分野の共同議長を務めるなどの主要な役割を果たしたが、ロンドン会議では、日本にそのような役割は与えられていなかった。会議場のプレゼンスの問題だけでなく、実質的にも、米国支援の急増、英国等の支援の増大の中、日本の支援規模は同レベルを続け、結局アフガニスタン支援の中の日本の比重は下がることになった。

- ② については、2002 年が始まったころ、一方でタリバーン及びアル・カーイダ掃討作戦(*3)が連合軍によって継続され、他方でタリバーン政権崩壊に参加した北部同盟諸派が全国に割拠し軍閥支配を行なう状況が起こっていた。その中で法の支配を同国内に樹立することが急務であり、そのために G8 と国連が

主導する形で SSR を行うことになった。SSR の中でも DDR は、軍閥を解体し、暴力装置の行使は法に基づく機関、つまり、新たに建設乃至再建される国軍と国家警察のみとする、という先進国では当たり前の状況を作り出す上で、極めて重要な役割を果たすと考えられていた。日本は、UNAMA とともに DDR を共同で指導することになったが、その役割は政治的・財政的に非常に大きく、DDR の進展に大きな貢献を行なった。

しかし、DDR の中で、武装解除、特に重火器の武装解除への人的貢献が限定されたこと(*4)、米国の軍閥への政治的圧力乃至軍閥に対峙するカルザイ大統領への政治的・軍事的支持・支援が重大な役割を果たしたこと、更に軍閥の部隊は解体されたが解体された軍閥部隊員数以上の非合法武装集団(IAG)が残置されたこと、などの問題もあった。日本は、IAG の解体(DIAG)を DDR から引き続き支援することにしたが、2006 年の治安事件の急増・急拡大の中で、一方で治安悪化した南部・南東部での補助警察の設置が決定され、他方で北部・西部での旧軍閥の再武装化が進み、DIAG の進展は困難な状況になっていった。そのような中、DIAG への日本の人的貢献は DDR 以上に限定的となり、かつ軍事的貢献は行なえず、DIAG の企画実施は ANBP(Afghanistan's New Beginning Program)が ISAF・国防省と協力して行なうという形になっていった。日本の DIAG 支援は財政支援との位置づけにされるようになった(*5)。

③ について、「05 年宮原報告」は、次の4つの課題を示している。(*6)

- (a) 治安悪化の中での復興プロジェクト実施
- (b) アフガニスタンのオーナーシップ尊重とアフガン政府側の能力の欠如
- (c) アフガニスタン政府の上からの復興プロジェクト実施と住民とのニーズを踏まえた下からの復興プロジェクト実施の協調
- (d) 民軍間の協力

(a) 治安悪化の中での復興プロジェクト実施

記述の通り、2002 年秋にオサマ・ビン・ラーディンがタリバーン政権崩壊後初めてビデオ・メッセージで語った後、この治安環境は徐々に悪化していった。その中で、現地日本大使館が、考え、実施した治安対策は(a)治安情報収集と分析、(b)警護の強化及び緊急時の脱出計画を含む米国軍との協力、(c)プロジェクトに対する現地住民の支持・支援の獲得であった。これを完全実施したのが、2004 年 10 月に完成したカンダハールからカブールへ向かう 50 キロの幹線道路復旧工事であり、近隣郡部では反政府勢力と連合軍・政府軍の合同部隊との激しい戦闘が行われる中、被害を及ぼす治安事件が一件も発生しなかった。他方、2005 年より開始予定であったカンダハールから西方ゲレシュクまでの 115 キロの幹線道路復旧工事は、同年 3 月 19 日の道路建機保管施設

の攻撃・焼失により、停止してしまった。この工事に対しても大使館の安全対策はとられていたが、工事沿線の郡が4つにわたること、部族間の対立も多いこと、反政府勢力と連合軍・政府軍合同部隊との戦闘もこれら4郡に及んでいたこと、などが対策を超えていたとしか言いようがない。

いずれにしろ、この後急速に日本の支援関係者はカンダハールからの撤退(*7)を余儀なくされ、日本の支援の重点(*8)は、より安全な首都、中部、北部に移されていった。

他方、既に第一章 3.①で述べたように、ペシャワール会は、治安悪化の中、現地住民に溶け込み、13 キロの灌漑用水路と 6000 ヘクタールの灌漑地を作り出している。

(b)アフガニスタンのオーナーシップ尊重とアフガン政府側の能力の欠如

アフガン政府側の能力の欠如が続く中、如何に復興についてのアフガニスタンのオーナーシップを尊重するだけでなく実現・強化していくかが、2004 年夏までの課題であった。第一章 3.②で述べた「05 年宮原報告」の二つの観察をまとめれば、第一に、アフガニスタンのような紛争直後の国では、政府の制度・能力強化には、極めて長い時間がかかること、第二に地方開発をリードする強いリーダーシップとそれを支える企画・実施能力に長けたユニットが必要というものであった。しかし、その前にアフガニスタン政府の能力の欠如のよって来るところをよく吟味しておく必要がある。

先に、ガーニ・カブール大学総長が、優秀なアフガン人材を吸収する並行行政府の存在、供給側主導の技術協力による高等教育無視、アフガン側に麻薬対策のための効果的経済政策を策定させなかったこと、国家建設の目標が支援国や支援期間によって異なることを挙げて、国際社会のアフガニスタン支援姿勢について批判したことを紹介したが、このことは、日本にも向けられていることを忘れてはならない。

(c)アフガニスタン政府の上からの復興プロジェクト実施と住民とのニーズを踏まえた下からの復興プロジェクト実施の協調

アフガニスタン移行政府は、様々な効果的国家開発プログラム(NDP)を策定・実施してきたが、住民レベルのニーズは多様かつ膨大であった。国家連帯計画(NSP)が作り出した 6000 以上の CDC からあがってきたニーズとプロジェクトを中央政府が審査するのは、たとえ CDC 設立に力を発揮した NGO(*9)が助言したとしても効果的でない。CDC のマンデートは、個々のコミュニティ内ニーズの優先順位付けであり、個々のコミュニティを支える地方全体に共通する問題やコミュニティ間の連携で解決できる問題、それらを統合して地方を考える力はない。そのような地方のニーズを総合させ、それらのニーズに全体として対処するには、州政府レベルでの取りまとめとそのための州政府の強化が

必要である。日本は、緒方イニシアティブを進める中でこのことに気づき、その後継プログラムとして「持続的平和のための地域開発計画」を2005年に開始した。

(d) 民軍間の協力

「05年宮原報告」では、Provincial Reconstruction Teamは、アフガニスタンの国家プログラムの一つとなったのだから、国と地方の両方のレベルの開発に役割と責任が与えられるべきで、日本の支援プログラムにおいてもPRTとの軍民協力を考えるべき、としている。PRTとの協力は、本年1月安倍総理大臣がNATOを訪問した際方針を示し(*10)、この3月具体的に明らかになった(*11)。NATOのPRTが探し出してきた、地方開発プロジェクトに草の根無償資金協力スキームで財政的支援を行なうというものである。この地方開発プロジェクトは、PRTの推薦を受けた地方自治体や地方市民団体が在アフガニスタン日本大使館に資金支援の申し込みをするという、形で進められる。

2. 06年12月出張及び07年3月JICA出張における所感

これら二度の出張の際の所感の中から日本の支援に関する部分を抜き出すと次の通りである(①及び②はJIA出張時、③～④はJICA出張時)。

- ① 緊急復旧支援事業による成果物は、現在でも利用され、結核センターなどは、これを基に発展し、説明だけを聞けばアフガニスタン医療対策の柱を提供しているという感があつた。現在マザリシャリフで実施中の市内道路復旧事業も同様の効果を現わすであろう。草の根無償が、非効率的で無駄との指摘が米国の学者や国連関係者からなされることがある(*12)が、草の根無償も、90%が現在も利用され(大使館経協班及び匿名南部有力部族出身者)。そもそも2002年以降の約200件目までの草の根無償支援プロジェクトの半数以上は学校建設で、実施・完成し、利用されているのである。
- ② DIAGの必要性は益々増えている。一方で、タリバーンの脅威を理由に元司令官や軍閥は私兵の組織化を計り、他方で、それらが麻薬業者と結びついている。政府関係者や警察官の腐敗も横行している。最近のICGレポートでは、厳正な法の支配の適用と非処罰の文化の変更を求めていたが、指導者の果斷な措置を住民も求めているようだ。カルザイ大統領には、泣いて馬謖を切ることもせねばならないかもしれない。弟のワリー・カルザイ、アサドッラー・カンダハール州知事、ヌールザイ元国境・少数民族大臣及びサイヤーフ師は、麻薬取引の四天王という(*13)。日本は、DIAGにおいて資金提供者という見方しかされていないが、DIAGのスポンサーという立場から、同大統領に果斷な法の支配の実現を求めていくことも考えられる。
- ③ 国際社会及びアフガニスタン側からは、日本の支援に期待するところが大き

い。その中で、最も期待されているのは、アフガニスタンの人材を育成しつつ、アフガニスタン側の行政能力を構築・強化していくことである。アフガン側の人材を使った直接支援への要望が大きくなっている。日本の支援の特徴であり、長所である、受益国政府及び国民とともに築いていくという姿勢が、上記期待を生んでいる。治安悪化による行動制限は受け入れながらも、人道関係国連職員が活動する範囲を目安に、活動することが望まれる。

- ④ そのような活動範囲を考えると、重点となるべきは、カブール他中心都市及びその周辺地域ではないかと考えられる。カブールには(確立した統計がないので、はっきりしないが)、全人口の 10～15%が住むが、急激な人口膨張のため、インフラが追いつかないだけでなく、政府サービス提供水準の低下、失業率の上昇、貧富の差の拡大が進んでいる。目に見える支援が必要とされている。また、システム作り、人材作りが必要とされ、日本にそれへの協力が望まれている中で、カブール他中心都市及びその周辺地域を対象とすることは、この望まれた支援を行う上で有利である。
- ⑤ 人間の安全保障が低下し、それが政府や国際社会への住民の不満になっているなかでは、分野についていえば、保健・医療分野などの基礎的社会分野への支援は最も高い優先度を与えられるべきものと考えられる。

3. 日本の支援の課題

(1)2005 年 7 月以降の日本支援の特徴

2005 年 7 月以降、新たに打ち出された日本支援は、第一に DDR に引き続き、非合法武装集団(IAG)の解体(DIAG)支援を打ち出したこと(*15)、第二に、アフガニスタン政府との間に二国間経済協力委員会を設置したこと(*16)、第三に、既に述べた PRT との協力を草の根無償支援スキームを活用することで開始したことである。

支援の地域的重点は、カンダハールから JICA とそのプロジェクト関係者が撤退したため、PRT との協力で行なう草の根無償資金協力プロジェクトを除き、カブール、マザリシャリフ、パーミヤンなどの比較的反政府勢力の活動が多くない地域となっている。そのような中、反政府勢力の影響力が及び易いジャララバードに JICA がプロジェクトを展開させようとしている(*17)のが注目される。

(2)日本支援の課題

上記1. で記述した「05 年宮原報告」の主な挑戦に沿って現状について述べれば次の通りとなる。

- ① 現在アフガニスタン政府が最も力を入れていることは、南部、南東部、東部地域の治安安定、そのための「国民のための戦略」企画実施である。これら治安不安定地域の対応は、政府軍、補助警察を含む警察と PRT 活動を含む NATO

に任されており、日本の役割は極めてマイナーなものとなっている。

- ② DIAG については、東京において昨年 7 月「平和の定着第二回会議」(*18)を開催し、本年 6 月「DIAG 会議」(*19)を開催したが、DIAG の進展が見られていない。後者会議の共同議長サマリーを読む限り、DIAG と警察改革及びその他の SSR との連携、社会復帰とコミュニティの役割などが具体的に明確化されている。課題は、この文章が実施に移されることであり、そのためには、DIAG 進展とは逆方向の力、南部・南東部・東部における治安悪化と補助警察の設立、及び北部・西部等におけるタリバーンの脅威を理由とした元司令官や軍閥の私兵の組織化に対してアフガニスタン政府が断固とした対応を示す必要がある。その点での日本からの政治的な一押しが可能となるかが DIAG 進展の分岐点であろう。
- ③ 人間の安全保障に主眼を置いた復興支援の課題については、以下のように考察できる。
 - (a) 治安悪化の中の復興支援については、幾つかの方向性が見えてきている。第一に、危険地域からの人的撤退である。2005 年 3 月より中断していたカンダハール・ゲレシュク間の幹線道路復旧工事は、請負契約者を日本企業に限定せず再入札し、再開することになった。ただし、工事を請け負うことになったのは現地法人化した日本企業(*20)であったが。第二に、治安悪化から免れている或いは軽度な地域への展開である。第三に、支援活動を行なう JICA 職員及びそのプロジェクト関係者の治安状況に基づく行動制限と JICA 現地事務所の治安対策強化である。これらの対策により、日本の支援は、亀のように甲羅に守られ、時には甲羅の中に身をすくめながら一步一步前進している、というのは皮肉であろうか。
 - (b) アフガン政府の能力強化とオーナーシップの確立については、依然として進んでいない。日本について言えば、2005 年度開始した「持続的平和のための地域開発計画」は、国連機関を通じて「農村開発を中心とする地方復興支援における我が国支援の知見を生かし、各地方毎の開発の指針となるマスター・プランを策定し、県政府レベルでの調整能力を向上させる」ことを目的にしている。問題となる地方レベルの開発のための能力強化を目指しており、「05 年宮原報告」指摘(*21)の点をカバーするものであるが、結果についての評価は語られていない。逆に、現地国連筋から聞く話は、何を目的としているか判然としないまま、活動資金の足りない国連人道開発機関の間で予算の取り合いをしているとの現地からの報告がある(*22)。

もし、プログラムの趣旨が理解されず、ただ国連人道開発機関の予算の取り合いの対象となっているだけであれば、ガーニ元財務相の怒りに油を注ぐだけのことになる。日本の支援がこの課題を意識して進めているかは、今後の

支援のあり方にも影響する。

供給側主導の技術支援の問題点は、日本もわが身を省みる必要がある。また、日本の支援システムを押し付けていないかは、注意深く検証する必要がある。特に日本は二国間経済協力年次協議をアフガニスタンとの間で設定した。この年次協議は援助国と被援助国間の意思疎通を図る上で極めて有効な手段であるが、政府の能力が不十分なまま、このような協議をもつことがアフガニスタン側にどれだけの負担であるか、よく確認する必要がある。

なお、アフガニスタン政府への直接支援については、2002年に続き、2005年及び2006年にセクター無償を供与している(*23)。これは、ノン・プロジェクト無償協力といわれているもので、アフガニスタンの市場が必要としている外国製品の購入資金をアフガニスタン政府に提供し、同国政府は、国内市場への外国製品の売却代金を見返り資金として国家予算に参入することができる。この方式が、十分な行政能力のない同国政府の負担を増大させることにならなければ、あとは見返り資金の積み立てに時間がかかる点だけの問題であるが、この方式が国際社会とアフガニスタン政府が合意したやり方でないだけに十分注意を払う必要がある。

(c) 民軍協力問題については、既述の通り(*24)、草の根無償の活用により、PRTとの協力が開始されたが、少なくともヘルマンド等南部地域では未だPRTの活動が十分に住民の間に浸透していない。また、前提となるタリバーン掃討作戦についても作戦が終わればタリバーンは舞い戻っているということであり、そのようなPRTの苦闘に対して何ができるのか、日本として検討することも忘れてはならないのではないか。

(3) 日本の支援体制

JIIA出張を契機として日本の支援体制について現地及びその後調べて分かったことは次の通りである。

日本の支援体制について2005年夏の時点と異なる点は、2005年末で緒方貞子JICA理事長が、アフガニスタン復興支援政府代表(総理特別代表)を辞任されたこと及び二国間年次協議が設立されたことを除けば、ほぼ変化はない。東京においては、アフガニスタン支援調整大使が中東アフリカ局と国際協力局の事務的支援で支援をまとめ、現地においては大使を代表とし、大使館経済協力班と現地JICA事務所職員からなる国別タスクフォースが支援を動かしている。経済協力班以外にDDR班を前身とするDIAG班が大使館内にはある。

問題は、三点ある。第一は、2005年夏の時点と現在とでは、日本の支援を取り巻く状況が変わったことである。既に何度も述べた治安情勢の悪化と支援地域の限定は、それを象徴するものである。また、DIAGに対してDDRを行なっていたときほどの熱意

が政府に感じられない。目の前の治安への対処が優先してしまう。更に、正式政府が成立し、政府の能力欠如の中で、アフガニスタン・コンパクトに基づく政府の計画に基づき、対応していかなければならない。

第二は、本省の支援調整大使を支える体制が弱まっていること、及び現地における担当者の経験不足である。中東アフリカ局は、アフガニスタン以外にイラク、イラン、中東和平などの問題を抱え、局長、参事官、課長は、忙しくアフガニスタン支援を根底から考えている余裕がない。全ての事務が唯一の担当官に回され、担当官は書類を回すだけで手一杯である。支援調整大使も最大で一年の任期であり、継続性に欠けている。筆者自らの反省をこめて述べるが、2002年の時点で企画官をヘッドとするアフガニスタン支援室を作っておくべきであった。現地においても、アフガニスタンや経済協力の専門家が少ない、或いは支援問題に直接関わっていない。現地駐在の国連日本人スタッフは、大使館担当者が日本の支援の目的さえ説明できないことを憂えていた(*25)。

第三は、新しい状況における日本の役割と今後の支援についての明確かつ担当者全てに共通する考えがないことである。ボン・プロセスが進行している間は、ボン・プロセスを支えていくための支援、その中の日本の役割という考え方が明確であった。現状は、一方でアフガニスタン・コンパクトの枠組みの中でアフガニスタン国家戦略(Afghanistan National Development Strategy, ANDS)に関わるプロジェクトを行なおうとし、他方で現状における位置づけが曖昧なまま或いはたくさんある重点メニューの一つとしてDIAGに力を入れているという印象である。アフガニスタンの平和構築の現段階で最も必要とされていることは何か(筆者の立場は「国民の支持を勝ち得る」支援だが)を確認し、その中で日本の支援の役割と考え方を明確にすることが必要であろう。

第五章 結論と提案

以上を取りまとめた結論と提案は次の通りである。

1. アフガニスタン情勢の見通し

- (1) 治安状況の悪化は、NATO 軍の攻勢作戦の展開、主要なタリバーン指導者の殺害(*1)にもかかわらず、止まっていないと見るべきであろう。アフガニスタン全体を鳥瞰すれば、南北の治安状況の違いがはっきりしている。即ち、国際社会とアフガニスタン人が協力して作った法的には正統な政府・議会と、それを支援する国際社会に対し、反政府勢力が南部・東部を中心に対抗する構図が生まれている。具体的には、北部・西部・中央部(含カブール)は、前者が押さえ、南部・東部は、後者が住民への影響力を強め、支配にまで至る地域も生まれている。南部・東部の前者の支配は点と線にまで縮小している。前者が支配する地域は、一方で後者の中心であるタリバーン支配を憎む気持ちが高く、有力者や一般住民までこれに対抗するための心理的・物理的準備を進めている。一方、ISAF と政府は連携して自爆・IED テロをかなりの程度未然に防いでいる。
- (2) 上記のような状況下、国際社会は治安・復興への支援を強化しており(特に NATO、米/英)、国際社会の現状程度の支援が続く限り、情勢は、南部東部の情勢不安と北部・西部・中央部の政府及び有力者支配という現状のまま推移すると予測しうる。なお、2009 年の大統領選挙、10 年の議会選挙は、それが行われるか否かを含め、次のステップがどのようなものになるかの鍵となると予想される。
- (3) このような状況を即効ではなくても、好転へと向かわすためには、「国民のための戦略」が必要である。国のレベルでは、カルザイ大統領が閣僚とともに地方住民の声を聞き、ナデリ上級大統領顧問は、自らの「国民のための戦略」案を持っている。コミュニティ・レベルでは、自らの生命と生活の安全のために、コミュニティ自治の考え方が生まれている。危険地域の治安回復と復興を任された NATO と PRT は、NATO 以前と違い、住民との摩擦を避けつつ、これらの任務を遂行している。しかし、これらの違った立場の努力は未だ連携にまでは至っていないように見える。
- (4) 日本の支援は、政府の支配が及んでいる地域で主に行なわれ、草の根無償を使った PRT との協力で南部にもかろうじて及ぶという形である。また、DIAG への支援は積極的であるが、治安悪化への対抗措置を理由に DIAG の進展は見えない。

- (5) 以上を踏まえ、日本の支援に対し、以下を提言する。
- ① 政府及び国際社会への国民の信頼と支持を回復することを支援の目的として明確に掲げる。
 - ② 政府の「国民のための戦略」に支持・支援を与える。農村開発及び都市開発（特にカブール）は、その戦略に適うように編成する。また、民間部門の強化を視野に入れる。
 - ③ 国民の 10～15%が在住するカブール住民の生活向上に貢献する。そのため、現在全国で最悪のレベルにあるカブールの保健・医療への支援を強化する。既にこの分野での日本の支援は信頼を確立しており、技術的には可能である。
 - ④ PRTとの協力は、草の根無償利用のものを超えて、PRTと地元住民との橋渡し役となることも考えるべき。日本はカンダハールに対して道路復旧、コミュニティ開発支援、保健医療等多くの支援を行ない地元住民の支持と信頼を得てきた。その財産を失うべきではない。
 - ⑤ これらを行なう上で、アフガニスタン支援に関する外務省・現地大使館の体制を見直し、必要な支援ができる体制に再編すべきである。
- (6) 最期に、この 7 月発生したタリバーンによる韓国人ボランティア拉致事件を踏まえて、治安対応につき一言述べる。現地支援者がいない危険地帯への渡航は、行なうべきではない。また現地支援者がいたとしても、十分な検討と準備が必要である。大使館館員、JICA 職員等政府支援関係者、NGO 支援関係者にこれは徹底させるべきである。その上で敢えて述べる。ナンガルハル州のペシャワール会やカンダハール州の才田組のように自らが現地化することにより、自らの安全を確保できることを申し添える。

(了)

[脚注]

第一章

*1:2001年12月5日ドイツ・ボン郊外のセント・ピータースバーグでアフガニスタン問題国連事務総長特別代表ブラヒミ氏の肝いりによりタリバーンを除く全てのアフガニスタン諸派がタリバーン後の政治過程について合意した。これは、暫定政府の発足、半年後の緊急ロヤジルガの開催と移行政府大統領の選出、その1年半後の憲法制定ロヤジルガの開催と憲法制定、半年後の憲法に基づく政府樹立選挙の実施を定めていた。以上の過程をボン・プロセスという。

*2:2006年1月31日、2月1日に英国・ロンドンで開催。ボン合意のあとを継ぐアフガニスタン・コンパクトにアフガニスタン政府と国際社会との間で合意・締結。

*3:60カ国以上の国及び国連・世銀を始めとする国際機関並びにNATOにより構成。

*4:同コンパクトにより、アフガニスタン政府はベンチマークの達成努力を約束し、国際社会は同政府の努力に対する支援を約束する。

*5:2005年3月19日、本件道路沿いにあった道路建設機械集積地が攻撃・焼失。工事は中断。2006年3月に新たな計画が始まる。

*6:福岡県地理学会(2007年1月28日)及び国際ボランティア学会(2007年2月24日)

*7:3月10-17日カブール滞在。医療保健セクター評価調査を目的とする。

*8:2005年7月25日、ニューヨーク・コロンビア大学ウェザーヘッド東アジア研究所のプロフェッショナルフェローとして上梓。同研究所及び外務省に研究報告書として提出。

*9:国連文書 A/61/326-S/2006/727

*10:Bi-Annual JCMB Report, November 2006

*11:Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes Asia Report No 123-2 November 2006, International Crisis Group

*12:国連文書 A/61/326-S/2006/727

*13: ibid. para2

*14: ibid. para3

*15: ibid. para4

*16: ibid. para6-para9

*17: ibid. para10

*18: ibid. para11

*19: アフガニスタン南部、南東部、東部の諸州ではパシュトゥーン人が多数を占め、この地域をパシュトゥーンベルトと呼ぶ。

*20: "Peace and Stability in Afghanistan" GAIKO FORUM Fall 2003 p49 初出

*21: 2006年3月5-9日、カブール首都圏開発調査

- *22: “Winning Popular Support-Key to Peace and Stability in Afghanistan” GAIKO FORUM Spring 2005 p45-54
- *23: Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes Asia Report No 123-2 November 2006, International Crisis Group p1
- *24:当時筆者が日本大使館次席として南部地域在住アフガン NGO 関係者、同地域諸部族有力者、及び大統領官邸筋等から直接聴取した情報の取りまとめ
- *25:既に 2003 年春から初夏の時期には、ブラヒミ国連事務総長特別代表が現地大使館関係者を集めパキスタン政府への働きかけを要請した。
- *26:ガーニ元財務大臣(現カブール大学総長)は、Europe's World 誌 2007 年夏季号 (p143)で過去の6つのレッスンの第 5 番目としてこれまでの麻薬対策につき批判。
- *27:2004 年夏までの筆者に入った情報
- *28:2004 年夏までに筆者に入った情報
- *29:2002 年 1 月、アフガニスタン復興国際会議(於東京)では 45 億ドルの国際社会からの支援約束があり、アフガニスタン国民は高い関心でこれをフォローしていた。
- *30: ガーニ元財務相、2006 年 6 月 20 日付フィナンシャル・タイムズ紙
- *31: *29 国際会議での 45 億ドルの支援約束
- *32: National Development Framework
- *33: National Development Program
- *34: NDP は、アフガニスタン側が策定するものが多かったが、各国や国際機関と共同で策定する場合や、各国や国際機関が提案したものを承認するだけの場合もあった。
- *35: 「ICG レポート」参照
- *36: “No Quick Fix”のこと。
- *37: 2002 年秋に米国より提案があり、全国に展開。基本は数十人から数百人の軍民部隊により治安復興情報収集、復興活動を行なう。その後 NATO 各国を中心として PRT 参加国が増大するが、国によりその規模、活動内容が違う場合もでてきた。現在は NATO の ISAF が各国の PRT を統括。
- *38: アフガニスタン国連事務総長特別代表を長とし、アフガニスタンにある全ての国連機関を統括する。
- *39: 欠番
- *40: 2003 年、UNAMA の発案で、米、英両国が資金提供することで始まる。
- *41: 2006 年 3 月、パシュトゥーン都市計画開発大臣より聴取。
- *42: ペシャワール会会報 91 号 2007 年 4 月 1 日発行
- *43: 2003 年 11 月、用水路掘削中のペシャワール会作業員に対して折から上空を飛んでいた米軍ヘリに銃撃された事件。
- *44: 「05 年宮原報告」p49

- *45: 国家連帯プログラム。アフガニスタン全てのコミュニティに次の CDC を作りその CDC がコミュニティの開発優先順位を決定、決定された開発案件につき中央政府(農村復興開発省)が審査・認定、予算をつける。
- *46: コミュニティ住民の民主的投票で委員を決定し、開発優先順位について議論・決定する。
- *47: 並行行政府とは、国連機関や USAID や EC のような巨大二国間援助機関が、アフガニスタンの優秀な若手人材を吸収し、彼らを使って政府の直接的関与なしに独自のプロジェクトを実施している様子を言う。
- *48: Europe's World 誌夏季号(p141-145)
- *49: ibid.p142-143
- *50: 麻薬対策は英国が主導国
- *51: 支援システムと目的が分裂していることを指すと理解
- *52: Europe's World 誌夏季号(p143)

第二章

- *1: 12月21日に JIIA 幹部への報告のため書き下ろしたものを利用している。
- *2: プリーフィング資料はあるが、引用できず、同分析官の口頭説明を基に引用。
- *3: 2006年9月、ムサカラの長老達が州知事との間で締結。NATO 軍が撤退する代わり、長老達がタリバーンの侵入を認めない。
- *4: 「Winning Popular Support: the Key to Peace and Stability in Afghanistan」Gaiko Forum, Spring 2005 でこれをはっきりさせた。
- *5: 国連は、アフガニスタン全土の治安地図を作成し、赤色(入域禁止)、黄色(入域制限)、緑色(制限なし)で危険度を区別している。
- *6: このような態度がアフガニスタン部族社会特有のものか、個人的関係からきているのかは、判断できない。
- *7: ほぼ村落共同体の意味であるが、地域で限定されているわけでもなく、部族的なつながりによる共同体の意味もある。匿名協力者は、「コミュニティ」という言い方をするが、本文では「コミュニティ」をそのような意味で使用する。
- *8: 財務大臣か？

第三章

- *1: 以下「UNSG 報告 07.03」
- *2: ibid.para2
- *3: ibid.para7
- *4: ibid.para4
- *5: 06年12月、*4と同様の内容をハリソン分析官は筆者に述べた。

- *6: 「UNSG 報告 07.03」para5
- *7: 予算や人員と理解
- *8:「UNSG 報告 07.03」para5
- *9:ibid. para6
- *10:ibid. para8
- *11:安保理決議 1735(2006)
- *12:2006 年夏
- *13:ヘルマンド、カンダハール、ウルズガン、ザブール
- *14:元西側外交官で大統領官邸及び各国治安機関に食い込んでいる。
- *15:2004 年初夏ごろ筆者に入った現地情報
- *16:*15 と同情報
- *17:2006 年 7 月東京で行なわれた DDR レビュー国際会議における参加者からの筆者の聴取
- *18:ISAF プレスリリース#2007-151
- *19:上記*14 参照
- *20:ISAF プレスリリースはほぼ毎日発出されている。
- *21:7 月 31 日着信
- *22:6 月 9 日聴取
- *23:昨年 11 月に予備報告が発表されているが、正式な年次報告はこれが初めて
- *24:5 月 1 日 Joint Press Statement
- *25:ibid. para3
- *26:Policy Briefing, Asia Briefing No.59, 29 January 2007
- *27:ibid. p1 para2
- *28:ibid. p1 para3
- *29:ibid. p1 para4
- *30:ibid. p1 para5
- *31:現米国国連大使
- *32:第一章3. ②
- *33:アフガニスタン議会は憲法上の権限で、投票により、閣僚個々の信任、不信任を決定できる。
- *34:同報告書 C.(p5,6)
- *35:ニューデリー、06 年 11 月
- *36:06 年 9 月カブール及び NY
- *37:06 年 9 月、ワシントン
- *38:以上「UNSG 報告書 07.03.パラ 20-23 とりまとめ
- *39:本章1. (1)para2

第四章

- *1:同報告 p28-52
- *2:Afghanistan Reconstruction Steering Group の設立
- *3:Operation Enduring Freedom
- *4:重火器の武装解除は、ISAF が実施し、カナダ、後に英国が資金支援をした。
- *5:ANBP ホームページ
- *6:同報告 p28-52
- *7:05 年 3 月 19 日の事件依頼、道路工事関係者の撤退、JICA 関係者の撤退など相次いだ。
- *8:2004 年夏までは、カブール、カンダハールが日本の支援の重点地域であった。
- *9: CDC の樹立のため NSP の趣旨を理解した NGO が政府に選ばれコミュニティの人々を支援する。
- *10:本年 1 月 12 日北大西洋理事会における安倍総理演説「日本と NATO:更なる協力へ向けて」で明示。
- *11:第 7 回日・NATO 高級事務レベル協議において、日本政府が今後数年間で 20 億円規模の草の根無償資金協力を、NATO の PRT と協力・連携しつつ実施することを表明。
- *12:B.ルービン・ニューヨーク大学国際開発センター所長や現地国連関係者
- *13:匿名協力者
- *14:欠番
- *15:平成 18 年度「DIAG のための包括的イニシアティブ推進計画」
- *16:平成 18 年より
- *17:ジャララバードには 1970 年代に JICA が建設した稲作センター跡の建物が残っており、そこを基点として発展させる構え。
- *18:カルザイ大統領を招き実施。第一回は 2003 年 2 月。
- *19:本年 6 月 21 日に実施。ハリリ副大統領が来日、共同議長に。
- *20:才田組。本社福岡県甘木市。2002 年よりカンダハールに進出
- *21:上記 1.③(b)
- *22:3 月国連筋より聴取
- *23:2002 年、60 億円。2005 年、26 億円。2006 年 15 億円。
- *24:1. ③(d)
- *25:本年 3 月 JICA 出張の際聴取

第五章

- *1:ダッドウツラー司令官(07 年 5 月)など。