

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。