

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カ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った。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るが、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。