

アフガニスタンにおける平和構築と日本

(財) 日本国際問題研究所
研究員 佐渡紀子

1. はじめに

アフガニスタンでは、数度にわたって延期されていた大統領選挙が、ようやく2004年10月に実施された。そして高い投票率のもと、55.4%の得票率を得たカルザイ移行政権大統領が、正式に大統領として国民の信任を得た。タリバン残党によるテロ攻撃が懸念される中で示された80%という高い投票率は（うち女性は42%）、何よりも平和と安定を願うアフガン国民の熱意の表れであろう。2005年は、ボン合意に定められた政治プロセスの最終段階である議会選挙が控えており、アフガニスタン自身にとっても、また平和構築を支援する国際社会にとっても、節目の年である。

長年にわたる内戦にも関わらず国際社会から見捨てられた国であったアフガニスタンは、2001年の米国における9・11同時多発テロを契機として国際社会の注目を集めることとなった。アメリカおよびイギリスからなる連合軍が自衛権発動を根拠としつつ、アフガニスタンをテロリストの温床とみなし、国際テロ組織であるアルカイダおよびその指導者であるオサマ・ビンラディンを保護しているとして、アフガニスタンを当時実効支配していたタリバン勢力に対する武力攻撃を開始した。このことが、その後のボン合意への展望が開くこととなった。

このように、アフガニスタン攻撃とその後の平和構築支援は、近年関心の高まった破綻国家に対する介入論とは異なる動機によって開始されている。すなわち、国際社会によるアフガニスタンへの関与の発端は特殊であるといえよう。そしてその特殊性は、アフガニスタンにおける平和構築プロセスに影響を与えている。

国際社会は近年、国家間紛争よりもむしろ、内戦その他の要因によって国内統治体制の脆弱化・崩壊した国家に、いかに対処するのかを模索している。著しい人権侵害が生じているスーダンやシオラレオネ、そしてコソボなどに、強制的に介入することの当否が問われたのである。このような脆弱化した国家に対する介入は、人道的介入、新介入主義として議論され、

そして、介入後の国家再建は平和維持や平和構築の文脈で議論される。

内戦によって政治・経済両面が破壊されたアフガニスタンに対する平和構築支援は、平和構築の代表的な事例といえる。内部分裂と内政干渉による混乱を繰り返したアフガニスタンが安定した国家として復興をとげ、周辺諸国の地域経済に統合されていくか否かは、平和と安定に向けた現在の支援アプローチが果たして有効であることを示してくれるだろう。大国や周辺国からの干渉を防ぎ、同時に国際社会の支援に依存しながらの国家再建は、多くの課題を問いかける。

そこで本論では、まず日本の外交政策における平和構築支援の位置づけを分析したうえで、アフガニスタンにおける平和構築が提起する課題とはなにかを検討する。

2. 平和構築と日本の外交政策

2-1. 平和構築概念の登場と関心の高まり

平和構築という用語は、国際関係研究者の間のみならず、今や政策用語としても一般的な用語としても定着している。言うまでもなく、平和構築概念を広く知らしめたのは、1992年にブトロス・ガリ国連事務総長が発表した「平和への課題」である(注1)。

ガリは、国連による紛争への対応を、予防外交（紛争予防）、平和創造、平和維持、紛争後の平和構築の四段階に分類した。ガリは予防外交を、「当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動」と定義し、また平和構築については「紛争の再開を防ぐために平和を強化、固定化するのに役立つ構造を確認、支援する行動」と定義した。すなわち、紛争の発生前の取り組みが予防外交として位置づけられ、紛争停止後の取り組みが平和構築と捉えられている(注2)。しかし、ガリは1995年に発表した「平和への課題：追補」において、平和構築は平和創造や平和維持が終了する前に行われうることも指摘し、平和構築が紛争予防として機能することを認めている(注3)。

ガリのあとを継いだコフィ・アナン国連事務総長の下、2000年にだされた委員会報告「国連平和活動に関するパネル報告（ブラヒミ・レポート）」は、国連を中心とした平和維持・回復に向けた取り組みを平和活動

と総称し、再検討を行った。ここではまず、国際社会が対処すべき紛争が変化したことを前提としたアナンによる再定義を踏襲し、ガリが予防外交と定義した活動を「予防行動」と読み替えている。そして平和構築を、「紛争状態を超えて、平和の基盤を再構築し、その上に単に戦争の不在以上のものを作り出すための手段を提供すること」であると説明した(注4)。具体的には「兵士の社会復帰、法の支配の強化（地方警察の訓練と再構築、司法および刑法改革など）、人権保障の強化、教育および現在や過去の不正調査、民主主義の発展に向けた技術支援（選挙支援および自由なメディアのための支援など）、紛争解決および和解技術の促進」が例として挙げられた。

平和構築に対する期待の高まりは、アナン国連事務総長の委託をうけて設置された独立委員会（脅威、課題および変化に関するハイレベル・パネル）が2004年12月発表した報告書とそれへのアナンの反応にも見て取れる。

ハイレベル・パネルは報告書の中で、平和構築の重要性を強調するとともに、平和構築を中心に議論する政府間組織として新たに平和構築委員会を設置することを提案した(注5)。平和構築委員会は、国家の崩壊に向けた危機下にある国家を確定し、崩壊に向かう過程を加盟国の支援のもとで支援を行い、紛争から紛争後への移行に向けた計画を支援し、必要に応じた期間、紛争後の平和構築のために国際社会が実施する活動を主導・維持する機能が任務として提起されている。アナンは報告書にあるこの提案を肯定的に評価している(注6)。平和構築委員会の設置については、既存の機関との関係や代表の公平性の問題、また、国連改革そのものの困難性があり、必ずしも現実的とはいえない。しかし、平和構築の実施例が増加し、その有効性を強化するために国連の調整・実施能力を向上させることが急務であるとの認識が高まっていることの証左といえよう。

平和維持と平和構築の境界は必ずしも明らかではなく、ブラヒミ・レポートにおいても示されている通り、重複しつつ相互補完的に展開される活動である。特に停戦監視や兵力引き離しを主要な任務としてきた平和維持活動が、選挙監視や選挙運営などをも担う多機能型PKOとなって以降、よりいっそう両者の区別は困難である。また、平和維持と平和構築は、ともに紛争によって疲弊した国家の安定継続のための取り組みなのであり、区別する意義は大きくない(注7)。

2-2. 日本における平和構築概念の定着

平和構築という用語が、日本において定着する契機となったのは、言うまでもなく、先にふれた1992年の「平和への課題」である。

同文書の発表をうけ、日本の外交分野においてまず注目されたのは、予防外交であった。武力紛争の発生を予防するという予防外交概念は、武力行使を伴う可能性の高い平和維持活動や多国籍軍による活動への参加に制約のある日本にとって、取り組みやすい分野であったことも影響したと推測できる。そして日本国内においても予防外交・平和創造・平和維持・平和構築の概念整理と、取りうる措置に関する幅広い議論がなされた(注8)。なお、予防外交・予防行動を含む、紛争の防止を目指したより広義な取り組みを意味する紛争予防という用語が国連の場で多用されるに従い、日本国内においても「紛争予防」として言及されるようになった。

また、国連のみならずG8の枠組みにおいても、参加国が紛争予防や平和構築を主要な課題としてとりあげられる機会が増えていった。1999年のケルンG8外相会議および2000年九州・沖縄G8外相会議では紛争予防が大きく取り扱われた。特に2000年のG8外相会議では、通常の外相会議総括とは別に、「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」が採択され、国際社会の重要な課題であるという認識が高まっていることを示した(注9)。

国際場裡での関心の高まりと平行して、日本外交における平和構築の位置づけや想定する取り組み内容も徐々に定まっていた。

1999年の「開発援助に関する中期計画」では、ODAの基本的な考え方として、「環境の悪化や飢餓、薬物、組織犯罪、感染症、人権侵害、地域紛争、対人地雷といった種々の脅威から人間を守る『人間の安全保障』の視点に十分留意していく」こととし、四つの重点課題を示した。それは①紛争の予防のため、紛争の背景にある貧困や社会的弱者への対応に加え、いわゆる「良い統治」、即ち公正かつ適正な資源配分、人権保障への配慮、政治・経済面での適切な制度・プロセスの確立、行政能力の強化等の実現を重視する、②紛争に伴う難民問題については、難民流入等により影響を受ける周辺国への支援を含め、緊急対応のための人道的支援を積極的に行い、その際NGOの役割の重要性に配慮する、③紛争後の平和構築及び復興に際し、難民や元兵士等の再定住及び社会復帰のための支援を積極的に行う、④公正な政治・経済制度の確立や行政能力強化のための支援に加え、

国内統合や経済面での復興に不可欠なインフラの整備を支援する、である。

日本外交において、紛争予防に加え平和構築という用語が多用され始めるのは、東ティモールの独立とその後の支援に対して日本が中心的な支援国の一つとなった時期と一致する。東ティモールは、日本が国連PKOに自衛隊を派遣したことにとどまらず、中心的な支援国として平和構築支援の枠組み作りの段階から関与し、国家制度の構築を支えた事例である。そのほかにもスリランカ、シエラレオネ、コソボ、イラクなどへの支援が、平和構築と位置づけられている。

その一方で、1998年にシンガポールで小渕首相が「人間の安全保障」概念に言及したことを発端として、人間の安全保障が日本外交の中心概念の一つとして位置づけられる(注10)。人間の安全保障とは、国連開発計画(UNDP)が1994年に発表した『人間開発報告書』で言及されて以降、広く用いられるようになった概念であるが、論者によってその捉え方は異なり確立された定義は無い。しかし人間の安全保障とは、国家を中心とした伝統的安全保障観の変革を求めており、安全保障の客体として人間を位置づけ、物理的暴力のみならず貧困や社会環境による脅威から個人を保護することを意図した概念といえる(注11)。

日本外交においては1995年に、すでに人間の安全保障概念に関心を払っている兆候が見られる(注12)。しかし、人間の安全保障の促進を日本外交の中心的課題と明確に位置づけるのは、先に触れたように小渕政権になってからである。シンガポールでの演説の後も、第53回国連総会における小渕首相演説、1998年9月の小渕総理大臣一般討論演説(注13)、同年12月2日の東京演説「アジアの明日を創る知的対話」(注14)、同年12月16日のハノイ演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」(注15)、そして1999年1月19日の小渕首相による施政方針演説(注16)と、重ねて人間の安全保障重視の姿勢が表明された。

日本外交における人間の安全保障の定義は、時に揺らぎが見られる(注17)。しかしながら、2000年の国連ミレニアム・サミットでは、森首相が「新しい世紀を迎えるにあたり、我々は、紛争、人権侵害、貧困、感染症、犯罪、環境破壊といった、人間一人ひとりの生存、尊厳を脅かす様々な脅威に直面しております。我々は、これらの問題に対し、人間一人ひとりを大切にするとこの観点から、取り組んでいかなければなりません。これこそが『人

間の安全保障』という考え方であります」と述べ、人間の安全保障を日本外交の中心に据えることを宣言した(注18)。

人間の安全保障概念が求めるところの貧困や人権侵害などから個人を保護する活動とは、平和構築概念のもとで取り上げられるも手法に共通性を見出すことができる。日本政府による人間の安全保障概念は、緊急の人道支援から開発援助までを切れ目無く実施することの重要性を強調しているものであり、その点から平和構築は人間の安全保障確保のための手段と位置づけられているといえよう。

以上のような国際場裡での発言に加え、人間の安全保障や平和構築概念は日本外交の中心的概念として定着してゆく。まず2002年に公表された国際平和協力懇談会の報告書では、開発援助と平和構築の連携重視が指摘された。その提案は2003年8月のODA大綱に反映されている。新ODA大綱では、日本のODA基本方針の一つに人間の安全保障の視点が盛り込まれ、取り組むべき重要課題の一つに平和構築を位置づけた(注19)。ここでは平和構築の具体的活動例として、和平プロセスの促進、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道支援、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰や地雷除去を含む武器回収および廃棄などの国内安定と治安確保のための支援、経済社会開発、政府の行政能力向上支援を挙げている。

新ODA大綱を踏まえて2005年2月に発表された「開発援助に関する中期政策」では、人間の安全保障について、「紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった『恐怖』や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの『欠乏』といった脅威から個人を保護し、脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化することである」と定義し、2000年のアナン事務総長によるミレニアム・サミットでの定義および人間の安全保障委員会がしめた「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という二つの視点からなる同概念の定義を踏襲している。

このように、人間の安全保障の視点に立った平和構築支援は、日本外交の主要な柱として整備されてゆく。

しかしアフガニスタン支援をきっかけとし、日本政府は「平和の定着」構想を新たに提唱している。平和の定着とは、2002年5月にアフガニスタン支援の文脈で川口外相より発表された構想であり、「和平プロセス促進」

「国内の安定・治安確保」「復興・人道支援」から成る(注20)。具体的には、和平プロセスの促進として調停・仲介による和平プロセスの促進や選挙支援、国内の安定・治安確保として国連平和維持活動(PKO)などによる国内の安定と治安確保、国内治安制度の構築、対人地雷・不発弾処理、兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)に取り組むことで、紛争後国家における持続的な平和を作り上げることを想定している。

当該構想が、日本外交における人間の安全保障と平和構築という二つの取り組みとどのように整合性を持つのかは、必ずしも明確ではない。平和の定着構想の下、取り組まれるべきとされた課題は、いずれも従来人間の安全保障や平和構築概念のもとで捉えられてきた課題である。そのため平和の定着構想とは、平和構築のために取り組むべき具体的課題を分類しそれぞれの取り組みの意義を明確化することで、日本が取り組む個別具体的な政策への理解を促進することを目指した、政策的用語であると理解するのが妥当であろう。

3. アフガニスタンにおける平和構築

3-1. アフガニスタン紛争と現状

2005年3月時点で、ボン合意以後の約3年間の成果に対して、アフガニスタン支援関係者からは残された課題は多くあるものの、全体として肯定的な評価が示されている(注21)。特に大統領選挙が高い有権者登録と投票率のもと実施されたことは、高く評価されている(注22)。しかしながら、大統領選挙実施までの過程は、必ずしも順風満帆ではなかった。

四半世紀かけてのアフガニスタン内戦の過程で、国連は継続して国連事務総長特別代表による仲介を通じて和平を試みていたものの、大きな成果は上げられていなかった(注23)。

アフガニスタン和平に大きな動きが生じたのは、9・11米国同時多発テロを受けた連合軍によるアフガニスタン攻撃が行われて以降である。アフガニスタンの国土を実効支配していたタリバンの勢力を削いだことが、それまで劣勢であった北部同盟の戦況を好転させていた。また、アフガニスタン国外では、内戦期を通じて続けられていた、アフガン和平を目指した運動の担い手であったローマ・グループやボン・グループが、この機会を生かすため、結束を強めた(注24)。

ボン和平合意には、アフガニスタンの約半分まで支配地域を回復していた北部同盟と、アフガン国外で和平に向けた運動を展開していた亡命アフガニスタングループによるローマ・グループおよびキプロス・グループ、そして新設の国外アフガニスタン人グループであるペシャワール・グループが招聘された。

ローマ・グループとは、ザヒル・シャー国王のもとでロヤ・ジルガを開催することで和平を達成しようと国外で運動を続けていたグループであり、キプロス・グループはイランの支援を得ながら同様の主張を掲げて運動を展開していた。ペシャワール・グループは、2001年10月に結成されたパキスタン国内のパシュトゥン系アフガニスタン人を中心とした新しいグループであり、パキスタンの支援を受けていた。ボン和平会議には、ローマ・グループのみならず、キプロス・グループとペシャワール・グループを取り込むことで、アフガニスタンで国内支配する北部同盟と、アフガニスタン情勢に影響を受ける隣国であるパキスタンとイランの不安を和らげるねらいがあったものと考えられる。

2001年11月に開催されたボン和平会議において、ボン合意は採択された。この合意により、アフガニスタンは国家再建の第一歩を踏み出した。ボン合意には、その後の国家再建プロセスをどのように進めるかのスケジュールが定められている。2001年12月5日にアフガン4派により合意されたボン合意によると、ボン合意後、暫定政権を設立する。暫定政権とは、議長が統括する暫定行政機構^(注25)、緊急ロヤ・ジルガ召集のための特別独立委員会、アフガニスタン最高裁判所および暫定行政機構が設立するその他の裁判所からなる。そして暫定政権は6カ月以内に緊急ロヤ・ジルガを召集し、移行政権を承認する。新たに承認された移行政権は、18カ月以内に制憲ロヤ・ジルガを開催し、新憲法を採択する。そして緊急ロヤ・ジルガの召集から2年以内に自由選挙を実施し、正式な政権を発足させることが予定されていた。

実際、暫定政権は2001年12月22日に発足し、緊急ロヤ・ジルガが2002年6月に開催され、6月22日には移行政権が成立した^(注26)。移行政権がボン合意に則り設置した憲法委員会は、期日を遅れながらではあったが憲法草案を整えた。そして2003年12月14日に制憲ロヤ・ジルガが開催され、2004年1月4日にアフガニスタン・イスラーム共和国憲法が採択された。

アフガニスタン憲法によれば、同国はイスラム教を国教と定め^(注27)、直接選挙で選ばれる大統領制を敷いた。立法府たる議会は上院（メシュラーノ・ジルガ）、下院（ウラスィーノ・ジルガ）の二院制を採用している。そして重要政策や閣僚の任命については下院の承認を要するとし、大統領の権限に一定の制限が付されている。上院は各州議会議員と各州の郡議会議員から選出されたものと、大統領によって任命されたものにより構成される。なお、大統領は自らが任命する上院議員の50%を女性から任命することが定められている。下院については、直接選挙で選出された最大250名の議員で構成される。

アフガニスタン憲法はイスラム法の尊重が原則となりながらも、複数政党による秘密選挙の導入や女性の権利が盛り込まれるなど、民主的な憲法になっている。しかし、近代的な憲法は、伝統的価値観をもつ農村部の一般国民との間で理念のギャップを生んでいるとの指摘もなされている^(注28)。

憲法が採択されたことを受け、ボン合意の次なる課題は大統領および議会選挙の実施であった。しかしながら、依然としてアフガニスタン国内の治安は安定せず、地方軍閥の影響力は低下することは無かった。そのことが地方の復興支援を阻害しており、アフガン国民の不満にも繋がっていた。不安定なアフガニスタンの国内状況を受け、2002年4－5月にかけてG8参加国が、治安状況の改善のための重要課題につき、主導的な役割を相互に分担することが合意された。すなわち、国軍の再建をアメリカ、警察の育成をドイツ、司法の整備をイタリア、麻薬対策をイギリスが担当し、DDRの推進を日本が国連アフガニスタン支援団（UNAMA）とともに主導することとなった。

DDRの実施にあたり、日本がUNAMAとともにアフガニスタン政府を支援するのだが、政策決定はあくまでアフガニスタン政府が行う形式をとった（国防省、DDR委員会が立案を担当）。そして具体的事業は、国防省とDDR実施機関であるアフガニスタン新生計画（ANBP）が担当する^(注29)。

DDRの対象はアフガニスタン移行政権下の軍であり、これはボン合意によってアフガン国家所属となった各軍事勢力所属の兵士である。ボン合意によって軍閥に所属していた兵士がアフガニスタン国家の下で一元化されたとはいえ、形式的なものに過ぎず、実質的には各軍閥の司令官が影響力を統制しつづけていた。そのため、DDRの実施計画を立てるにあたっ

て収集した対象兵士の数ですら、軍閥からの正確な情報提供は期待できなかった。そのため対象兵士数は、25万、10万、6万人とさまざまな見積もりが存在した。

DDRは復興支援の基礎となる治安の回復に不可欠な取り組みであったため、失敗は許されない作業である。そのため、DDRは比較的取り組みが容易な地域を選択し、成功の実績を積み重ねる方式が採用された。そこでまず試行段階（パイロット・フェーズ）として、2003年から2004年3月までの間、クンドゥス、ガルデズ、マザリシャリフ、カブール、カンダハルにおいて、DDRを実施した。ここでは約6300名が武装解除・動員解除に応じ、そのほとんどが社会復帰プロセスにも参加した。本格実施段階（メイン・フェーズ）は2004年3月から開始された。

各軍閥司令官が一方的な武装解除により他の軍閥との間に力の空白を生むことを恐れたことや、DDRを推進すべき立場にあったファヒム国防省（当時）が積極的ではなかったことがあり、DDRは当初遅々として進まなかった。しかし、大統領選挙が近づくにつれ、軍閥側の態度の軟化により、徐々にDDRのスピードが上がっていった。大統領選挙までには、4万3710名が武装解除され、うち、3万8984名が動員解除されている（注30）。

正式な政権を選出するための選挙は、ボン合意に従えば2004年6月までに実施する予定であった。しかしながら議会選挙と大統領選挙の同時開催は見送られ、まず、2004年10月に大統領選挙のみを実施し、2005年春に議会選挙を実施することになった。

この延期の主要な要因は、治安の悪化による有権者登録の遅れと選挙区割の確定に困難が伴ったためである。長い戦乱により、正確な国民の数や居住地が把握する状況には無く、さらにはイランやパキスタンの難民の存在も選挙区割の問題を困難なものにした。2004年10月に大統領選挙が実施されたが、アフガニスタン憲法によれば大統領選挙は直接選挙であるため、選挙区の確定が実施の前提条件ではなかったことが幸いしている（注31）。

大統領選挙の結果は、カルザイ候補55.4%、カヌニ候補16.3%、モハケック候補11.7%、ドスタム候補10.0%、その他候補6.6%と発表された（注32）。アフガニスタン憲法では、投票の過半数を獲得する候補がいけない場合には、上位2名による決選投票によって大統領を選出することと定められている。そのため、カルザイ候補が1回の投票で過半数を獲得できるか否かが注目

された。アフガニスタン国内のパシュトゥンの割合が38%であることに鑑みると、パシュトゥンであるカルザイ候補が55.4%を獲得したことで、同候補はパシュトゥン以外の民族からの支援も得ていたことがわかる。但し、地元民族と異なる候補に投票する有権者は都市部では多いものの、農村部では地元民族候補に投票する傾向が高かった(注33)。

アフガニスタンには四つ主要民族があり、その比率はパシュトゥン38%、タジク25%、ハザラ19%、ウズベク6%である。暫定行政機構から移行政権にかけて、その民族比率と比較してパシュトゥン人の政権内での登用が少ないことに不満が高まっていた。軍閥の影響力を直視した現実的な対応をとった結果であったが、外務や国防などの主要なポストを北部同盟勢力に押さえられていたことも、パシュトゥン勢力の不満に拍車をかけていた(注34)。新政権(正式政権)の閣僚名簿は、確定まで2カ月を要した。27名からなる閣僚の民族構成は、パシュトゥン9名、タジク8名、ハザラ5名、ウズベク2名、トルクメン1名、バルーチ1名となった(注35)。その結果、パシュトゥンの代表率があがり、完全ではないもののパシュトゥンの抱えてきた「自民族が疎外されている」という不満の緩和に役立ったと考えられる。

暫定政権から移行政権にかけては、国内で軍閥が力を持っていた現実をうけ、多くの軍閥が入閣し、そのことが軍閥の勢力温存や適切な人材登用を阻害しているとして、問題視されていた。しかし、カルザイ大統領が発表した正式政権の閣僚からは、軍閥がほぼ排除され、また国防大臣にパシュトゥン人であるワルダクが指名されるなど、民族間のバランスも改善が見られる。

大統領選挙の投票過程で、投票済みの印として有権者の指につけたインクが容易に消えてしまうことが判明し、カルザイ以外の候補者が選挙をボイコットするという混乱があった。しかし、この問題は、選挙管理を担当した共同選挙管理機構(JEMB)が独立専門家委員会を立ち上げ調査を行った結果(注36)、投票過程で生じた問題はいずれも選挙結果に影響をあたえるような重大なものではなかったと結論付けることで解決をみた(注37)。カルザイ大統領は、暫定行政機構の議長に選出される過程や暫定政権の大統領に選出される過程で、アメリカや国連による支援と圧力があつたとして、その正統性に疑義が挟まれる余地があつた。しかしながら大統領選挙

によって正式にカルザイ大統領が国民の信任を受けたことで、政権の正統性を高めることができた。

民族間のバランスを改善するために残された課題は、和平プロセスから排除されてきたタリバン勢力との和解である。タリバン支配を終わらせたことから始まった和平だが、タリバン勢力を政治プロセスから疎外し続けることは、国内に反政府勢力を温存し続けることになる。そのため、いわゆる穏健派のタリバン勢力を政治プロセスに取り込むことで、彼らが武力によって反政府の意図を表明することのない環境を整える必要がある(注38)。また、タリバンは主にパシュトゥンからなっており、タリバンの取り込みは、依然残っているパシュトゥン民族の不満を緩和することにも役立つと考えられる(注39)。制憲ロヤ・ジルガでは、憲法の採択が最終段階になって公用語の設定という民族に根ざす事項で紛糾した経験がある。また大統領選においても、有権者は地元候補すなわち同一の民族に属する候補に投票する傾向を見せた。このことはアフガニスタンにおいて民族意識による影響が大きいことを明らかに示している。民族間の不満の解消はそのため、アフガニスタンにとって重要な課題であるといえる。

和平合意後の重要課題の一つは、アフガニスタン国内の治安確保であった。特にアフガン各地に軍閥が残存する状態にあっては、軍閥に代わる治安維持部隊の展開が必要であった。そのためまたボン合意においても、部隊の派遣が国連安全保障理事会に要請されていた。その結果、安保理決議1386によってアフガニスタン国際治安支援部隊（ISAF）の派遣が決定された(注40)。ISAFの任務は、カブールおよびその周辺地域の安全確保、アフガニスタン政府の再建支援、警察と軍の再建、カブール国際空港の運営であるが、期待された最大の役割はアフガニスタン国軍の再編がなされるまでの期間、テロや軍閥司令官による武力行使を抑止することであった(注41)。

しかしながら、地方でのタリバン残党などによる度重なるテロ攻撃や軍閥司令官による兵力の温存は、暫定行政機構・移行政権にとって国家の統合と復興を進める上での大きな脅威であった。そのためアフガニスタン移行政権はカブール外へのISAFの展開について要請が続けられていた。2003年10月ようやく、カブール周辺とされたそれまでの展開地域を超えてISAFが活動することが安保理決議1510で合意され(注42)、また、そのマ

ンデートも12カ月延長した。マンデートは2004年9月に再度12カ月の延長が決議1563で決定されている(注43)。

治安は大統領選挙後改善の傾向が見られる。しかし和平達成後大統領選挙実施までの間、ISAFに対する追加の兵力提供に積極的な国家が無かったことはISAFの地方展開の足かせとなり、そのことが地方における治安悪化に拍車をかけたことは否めない。現在では、アメリカが支援したアフガニスタン国軍(ANA)が治安維持の一部を担っている。国軍は2万2000人まで増加し、主要都市であるカブール、ガルデズ、カンダハル、ヘラト、マザリシャリフに展開している(注44)。さらに2006年12月までに国軍は7万人まで増強される予定である。また、ドイツの支援の下で行われている警察の再建は、2004年にアメリカの協力が開始されたこともあり整備が進み、2005年3月の段階で5万3400名の訓練が完了している(注45)。

治安悪化による復興支援の遅れが懸念されたことで、2002年11月からアメリカは地方復興チーム(PRT)を導入している(注46)。PRTは、復興支援を担当する民間部門とその活動を警護する軍事部門からなる50~100人規模の組織である。アメリカは、PRTをガルデズ、ガズニ、ヘラト、パルワン、カンダハル、ジャララバード、コースト、カラート、アサダバード、タリン・コットに展開している。PRT方式はその後ドイツ、イギリスならびにニュージーランドにも採用され、NATOによって幾つかのPRTはその後引き継がれている。

ボン和平以後急速に拡大した麻薬経済は、アフガニスタンに残る重要な課題である。35万世帯以上、人口の10%以上が麻薬生産にかかわって生計を立てているともいわれる(注47)。タリバン統治時代減少していた麻薬生産が再び活性化した背景には、和平合意後の復興の遅れがあり、中央政府の統制が地方にまで及ばない現実が麻薬経済の蔓延に拍車をかけている。現金収入を得られる麻薬に代わる作物の普及と麻薬に対する法規制の整備など、包括的な対策が強化される必要がある。国民の6割が農業分野に従事しているアフガニスタンにおいて、農業部門への支援が急務である。

アフガニスタンは、周囲を中国、イラン、パキスタン、タジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタンに接する内陸国家である。多くの隣国が介入を繰り返したことが、アフガニスタン内戦の長期化をもたらした。幸い2002年12月には、周辺6カ国との間で、「善隣友好関係に関するカ

ブル宣言」が採択された。しかし、アフガニスタンの自立のためには、政治的のみならず経済的にも安定することが重要である。そのためには、同国が地域経済へ統合されることが不可欠である。パルカン地域においても、地域内の経済協力を促進することで地域の安定促進を目指す取り組みがなされている(注48)。アフガニスタンについても、周辺諸国を含めた南アジア・中央アジア地域を見渡した経済支援策を検討すべきであろう。

3-2. 日本による関与

20年以上に及ぶ内戦期間に、アフガニスタン和平を目指した国連事務総長特別代表による仲介・周旋活動が継続的に実施されてきた。冷戦期には大きな成果をあげることはできなかった国連による和平活動だが、特にアナン国連事務総長時代に入りラフダール・ブラヒミがアフガニスタン問題担当の国連事務総長特別代表に着任して以来、具体的な活動が展開されることとなった。

国連によるそれまでの平和活動が内戦当事者間の仲介作業に重きをおいていたことに比べ、ブラヒミ特別代表による平和活動とは、アフガン内戦に絶え間なく介入を続ける関係国を巻き込み、各軍事勢力への外からの支援を断つことで和平を達成することを目指したことに特徴があった。そこでブラヒミ国連事務総長特別代表のイニシアティブのもと、1997年にアフガン和平について討議する非公式グループが設立された。「6 プラス 2」と呼ばれるこの非公式協議には、アフガニスタンの隣接国である中国、イラン、パキスタン、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンの6カ国に、アメリカとロシアが参加した(注49)。1999年にアフガニスタンに対する介入を中止することに合意したタシュケント宣言が合意される場となるこの「6 プラス 2」会合には、日本は結局関与することはできなかった(注50)。

日本は1996年にも、国連安全保障理事会においてアフガニスタン和平会議を招聘する用意があることを表明している。しかしその後内戦が激化したこともあり、この提案は実現しなかった。したがって、日本によるアフガニスタン和平およびその後の平和構築に対する関与は、ボン合意以後の2002年1月にアフガニスタン復興支援国際会議を東京で開催してからである。

本会議には61カ国と21の国際機関が参加し、日本はEU、サウジアラビアとともに会議の共同議長を務めた。日本は2年6カ月で最大5億ドルの復興支援を行うことを約束し、難民、地雷、教育、保健・医療、女性支援を日本の支援の重点課題とすることを表明した。さらに、DDRや幹線道路修復、地域総合開発支援のために2004年3月に総額1.6億ドルの支援を実施し、2004年3月31日－4月1日に開催されたベルリン会議では、その後の2年間でさらに2.4億ドル（合計4億ドル）の支援を表明している。

先に触れたように、2002年にはG8間で日本はDDRの主導国となることが決まった。結果として、アフガニスタンは日本がDDRに取り組む初めての事例となった。中央政府の影響力が地方軍閥の司令官には十分に届かないアフガニスタンにおいて、DDRは不可欠であっても多大な困難が付きまとう(注51)。

日本のDDRにおける主な役割は、武装解除・動員解除にかかる政策調整と社会復帰プロジェクトのための資金・人材の支援にある。前者として、まず2003年2月に東京において「アフガニスタン『平和の定着』東京会議」を開催し、支援国のDDRに対する関心を喚起し、資金援助を調整した。そのほか、移行政権大統領、国防大臣、国家安全保障評議会へのDDR促進の働きかけや、DDR実施母体であるANBPおよび国防省への政策提言・技術支援などを、現地日本大使館内DDR班を中心に行っている。また後者としては、ANBP立ち上げおよび運営のための資金協力を行うとともに、JICAを通じた社会復帰プログラムのための指導員訓練を提供している。また、社会復帰のための雇用促進プログラムや除隊兵士訓練施設整備への資金提供を行っている。

ボンにおける和平交渉には関与できなかった日本は、和平合意以後の平和構築段階でアフガニスタン復興に本格的に関与を始めた。アフガニスタンではアフガニスタン人の主体性を尊重した復興体制がとられたことから、資金拠出と政策調整面での貢献が主軸であったといえる。しかしながらアフガニスタン復興支援国際会議を発端として、アフガニスタン支援国の主要な一国としての立場を確保した。これにより、人間の安全保障を日本外交の主軸におき平和構築を主要な課題と位置づけた日本外交にとってアフガニスタンは、東ティモールに続き、代表的な取り組みの例となった。2001年10月以降、総額で約8.2億ドルの人道支援と復興支援が実施されて

いる。アフガニスタンで実施された個別具体的な政策について、詳細なる検討と評価が、今後必要であろう。

4. アフガニスタンにおける平和構築の形態分析

2001年9月12日の安保理決議1368は、国連加盟国が個別的・集团的自衛権を保有することを再確認し、同時多発テロを「国際の平和および安全に対する脅威」と見なし、安保理があらゆる必要な手順をとる用意があると承認された。アフガニスタンへの攻撃はしたがって、多国籍軍に対する武力行使授權決議に基づいたものではない。そのため、国連の場でアフガニスタンにおける人権侵害が重ねて非難されていたことは事実であるが、厳密にはコソボへのNATOによる空爆のような、人道的介入の文脈でこの攻撃を捉えることはできない。

近年の平和維持・平和構築事例において、対象国家の主権を一時的に国際社会が代替する「暫定統治」の手法が採られる場合がある。近年ではカンボジア、コソボ、東ティモールなどが挙げられる(注52)。古くは西イリアンでの国連保安軍(UNSF)による統治や、ナミビアにおける国連ナミビア理事会による統治もその例である。これらでは、多機能型PKOが、一定期間国家の立法・行政権をPKOが引き受け、その間に統治制度の構築を試みる(注53)。

このような安全保障理事会によって授權される多機能的国連PKOが暫定統治する場合には、被統治者(国民)の信任を得る手続きを経る場面はない。そのため、長期にわたって国連PKOが統治することは、望ましくないといえる。

たとえば多機能型国連PKOの代表例であり、かつ暫定統治の初期の例であるカンボジアでは、平和構築が現在のように包括的な任務かつ長期的視野で取り組まれるべきであると理解される以前であったこともあり、国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)は2年でその任務を終了し撤退した。同様に東ティモールでは、インドネシアからの独立の意思を明らかにした住民投票の後設立された国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)が、1999年から2年半という短期間、立法・行政・司法のすべての権限を行使した。

しかしながら東ティモールでは、2002年5月に東ティモールが独立した

後、国連ミッションによる暫定統治は終了したが、UNTAETの後継ミッションである国連東ティモール支援団（UNMISSET）が設置された。UNMISSETは2005年5月（予定）に撤退するまで、東ティモールの国家建設を支援し続けた。すなわち、暫定統治期間に国家再建を完了することは必ずしも想定されていないといえる。したがって、破綻国家の国家再建にあたっては、実質的な委任統治・信託統治の形式を提案する論者もあるが^(注54)、国連の実行からは主権の制限は短期間で終わらせる傾向が見て取れる。

暫定統治という手法が機能するためには、いくつかの要件が満たされる必要があろう。たとえば、暫定統治に関する計画を立てるための十分な準備期間、十分な資源確保、そして国内における主要勢力の協力は不可欠である。さらに、関与の長期化に対する国際社会の意思も重要であろう。なぜなら暫定統治の手法は、必ずしも短期で終了できるとはいえないためである。

たとえばボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいては、ボスニア復興支援国55カ国と国際機関からなる和平履行評議会が指名する上級代表（OHR）の下で、各国際機関が民生各部門を担当するという、実質的には信託統治ともいえる統治体制が、 Dayton合意後に敷かれた。ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、紛争後10年を経ても、立法・行政などの国内統治に係る権限がOHRから完全にボスニア・ヘルツェゴビヴィナ当局の手に戻る目途は立たないままである。その間に同国では、OHRによる管理に対する依存体質が蔓延してしまった。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ紛争の和平交渉にあたり、国際社会は国家の一体性保持を求めた。形式的には国家の一体性は保たれたものの、民族の和解が進んだとはいいがたい。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナでの関与の長期化が特殊なものとしても、そもそも、統治制度の崩壊した国家において、再び統治制度を確立し安定した国家へと再建する平和構築では、暫定統治を導入するか外部からのガバナンス支援にとどめるかにかかわらず、本質的に長期的な関与が必要とされるからである。典型的な国家建設の事例である東ティモールでは、UNTAET開始からUNMISSETの終了まで、実に6年にわたって支援が継続されることになる。

アフガニスタンでは、長年にわたる内戦によって国内の基盤となる統治

制度は崩壊していたにもかかわらず、暫定統治という形式が取られることは無かった。あくまでボン合意の当事者に対し国内制度の再構築の権限と責任を負わせ、国連を含めた国際社会がそれを支援する態勢を採用した。

当初国連は、「既存の政治勢力に頼らず、なるべく多くの時間をかけて広くアフガン市民社会の中から、新政権の参加者となりうる有為の人材を発掘する」ことを目指していた(注55)。しかし、北部同盟を構成するタジク勢力のファヒム将軍がカブールを占領し、ウズベク族ドスタム将軍がマザリシャリフを、イスマエル・カーン将軍がヘラトを占領するなど、タリバン敗走後の力の空白地帯に北部同盟の実効支配確保に向けた動きが活発化した。

アフガニスタンでは、ソ連軍撤退後、対ソ戦を戦ったムジャヒディンが1992年に連合政権作りに合意しながらも、結局は軍閥間の勢力争いにより泥沼の内戦へと突入した歴史がある(注56)。もともと一枚岩とはいえない北部同盟は、対ソ戦後と同じく、今回もタリバンという共通の敵を失ったことで、分裂する可能性を秘めていた。そのため国連は、和平会議の開催を急ぐ必要があると判断したといえる。そのことが、アフガニスタン復興の十分な計画を作成する時間的猶予を国連に与えなかった。また支援国にとっても状況は同じであった。また、現実的には、人口92万人、面積1万4000平方キロメートルの東ティモールと異なり、人口約2500万人、国土面積約65万平方キロメートルという広大な国土を有効に掌握し統治することは、国連にとっては過大な期待であったとも考えられる。

国連は2001年11月に、アフガニスタン和平に関する基本方針を確定した(注57)。すなわち、①アメリカの対テロ戦略と一線を描き、タリバン後のアフガン人勢力間の調停に集中する、②暫定政権の構成は原則としてアフガン人に任せるが、多数派であるパシュトゥンの利害が十分反映されるように考慮する、③内戦状態が解消していないため、民主的な国民和解政府の樹立まで十分な暫定期間を設ける、④暫定期間中は、ロヤ・ジルガなどアフガニスタンの伝統的な政治制度を活用し、徐々に暫定政権に民意を反映させる、⑤治安の維持と政局の安定のために部族間のバランスの取れた新アフガン国軍と警察の育成を和平の柱として支援する、⑥カブールなどでの当面の治安維持のための国際部隊として重武装の多国籍軍の派遣を投入することを検討する、⑦和平達成後に本格的な人道・復興援助に乗り

出すが、アフガニスタンに駐在する国連職員の数最低限にとどめ、実際の活動計画の立案や実施はなるべくアフガン人に任せる、という方針であった。

それぞれの武装勢力が戦闘に消耗し、和平を熱望していたカンボジア紛争とは異なり、アフガニスタンでは、必ずしも各勢力が和平を最優先に掲げている段階とはいえなかった。そのような中で策定されたボン合意は、和平合意でありながら通常であれば盛り込まれたであろう武装解除や和解プロセスについての詳細が盛り込まれていない(注58)。このことはアフガニスタン暫定政権そして移行政権が、アフガニスタン全域を統治する上での困難の源となった。さらに、アフガニスタン和平の背後でアメリカによる対テロ戦略に基づく軍事活動が平行して実施されたことは、さらに状況を複雑化させた。特に国家の統一と治安確保の観点から地方軍閥の影響力をそぐことが急務であったにもかかわらず、タリバン掃討作戦の遂行のために米軍が一部軍閥を活用したことは、軍閥の軍事力温存を生んだ。

破綻国家・統治体制の脆弱な国家に対する支援の例は増え、これらへの関与は平和構築として国際社会に定着したかに見える。しかし国連によるアフガニスタン支援を追うと、「Light Footprint」アプローチという表現に出会う。あくまでアフガニスタン人に国家の再建の権限と責任を付与し、国際社会は外縁からそれを支援する体制を意味する表現である。「Light Footprint」アプローチには、アフガニスタン人の自主性を尊重するという善意の面と、国家建設の深みにはまることへの逡巡という両面を示しているのではないか。東ティモールやコソボで示された平和構築に向けた政治ミッションの拡大傾向は、アフガニスタンでひとたび収束したといえる。

2005年に実施される議会選挙をもって、ボン合意の想定した和平プロセスは完了する。その一方で、アフガニスタンでは治安、統治体制、麻薬問題など多くの課題が残っている。ボンプロセス完了後、アフガニスタンへの関与政策をどのように転換してゆくのかを、早期に支援国と国連は調整する必要がある。東ティモールで示されたように、国連ミッションのマンデートを継続し、中長期的な支援を決意するのか、早期の撤退を強調していくのかは、いまだ不明である。しかしここで示される国際社会の姿勢は、国家再建を担う平和構築の今後を明らかにするだろう。すなわち、国家再建のゴールをどこに見出し、そして国家建設の責任を国際社会はどこまで

担う用意があるのかである。

5. おわりに

アフガニスタンに対する平和構築は、本論が取り上げた今後の平和構築のありように対するインプリケーションを見出すことのほかにも、さまざまな論点を提起する。帝国論からみたアメリカのアフガニスタン関与、平和構築支援の有効性評価、エスニシティと紛争・国民国家建設の関係、また、イスラム国家と民主化の視点でも捉えることができる。さらには、ボン合意に先立つアフガン攻撃を取り上げ、自衛権の発動要件について改めて議論することも可能であろう。これらいずれの視点からアフガニスタン捉えるとしても、同国の現状のみに基づいた評価では不十分であろう。5年10年先のアフガニスタンが、いかなる国家になっているのかを見極めたうえでの分析を俟ちたい。

アフガニスタンにおける平和構築とは、統治インフラの破壊された国家において、暫定統治の形態をとらず国家再建を行うことが試みられた事例である。平和構築に国際社会が着手したきっかけは特殊ではあったが、国内統治体制の崩壊した国家が国際社会の安定を脅かすという視点に立って、関係国がアフガニスタン平和を支え、復興を支えようとしていることの意義が、それによって減じることはない。

紛争後の国家であっても、再構築の過程で民意が反映されることは重要である。その点から評価すれば、国際社会による暫定統治という手法をとらず、アフガニスタン人の自律に任せたこのたびの手法は、望ましいといえる。しかし、それが平和構築に関与することへの消極姿勢に起因するものであってはならない。

特に日本外交にとっては、東ティモールに続いて本格的に平和構築の分野で主要な役割を果たした事例であり、かつ、初めてDDR分野に深く関与した事例である。アフガニスタンでの経験は、今後の平和構築支援における財産となろう。しかし、紛争を停止させ和平へと導く時期に関与することには、必ずしも成功しなかった。紛争の停止から平和維持、平和構築そして復興支援へと切れ目のない支援のあり方を模索する日本にとっては、平和構築・復興支援段階における能力の向上とともに、平和創造に貢献する能力の向上もまた必要だろう(注59)。

アフガニスタンに対する平和構築支援は、2005年の今年、ひとつの転換点を迎える。議会選挙によって国民議会が形成され、ボン合意に定められた和平プロセスが完了するためである。国民議会が形成され国内統治制度が整うことで、アフガニスタンの統治制度はさらに正統性を高めることができるであろう。

イスラム国であるアフガニスタンは、新たな憲法によって近代的な議会選挙制度を導入した。イスラム教国の中でもっとも民主的な制度とも評される。しかしながらバルカン地域での例を引くまでもなく、民主的な選挙とは時として民族意識の伸張と国家分裂の危険性を生む。したがって、短期的にはアフガニスタンと国際社会が漸く手にした和平が崩壊することのないよう、選挙の成功に向けた支援を行うことが不可欠である。そして同時にポスト・ボンを見据え、今後のアフガニスタン支援体制のあり方について、国際社会は調整を急がなければならない。そしてそのとき示されるビジョンは、破綻国家や脆弱な国家に対する平和構築の理念が、今後どのような方向に向かうのかを示すことだろう。

巻末添付資料掲載順

- ① 図1：ボン和平プロセス概略図（出典：田中浩一郎「和平プロセスから見た国家再建プロセス」『アフガニスタン：再建と復興への挑戦』日本芸材評論社、2004年、90頁。
- ② 表1：大統領選挙結果（得票率）（添付エクセルファイル・シート「Result E」）
- ③ 表2：暫定行政機構名簿
- ④ 表3：移行政権閣僚名簿
- ⑤ 表4：アフガニスタン現閣僚名簿
- ⑥ 図2：DDRの流れと各実施主体の役割
- ⑦ 図3：アフガニスタン地図

1. UN Document A/47/277-S/24111, June 17, 1992.
2. 平和構築の具体的手段としては、「紛争当事者の武装解除、秩序の回復、兵器の管理および可能なならばその破棄、難民の送還、治安維持要員に対する諮問および訓練面での援助、選挙の監視、人権擁護努力の強化、政府機関の改革あるいは強化、公式および非公式の政治参加課程の促進」が含まれるとされた。
3. UN Document A/50/60-S/1995/1, January 3, 1995.
4. UN Document A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000, para13.
5. Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change “A More Secure World: Our Shared Responsibility, UN Document” A/59/565, December 2004, paras.261-269.
6. Note by the Secretary General, A/59/565, December 2004, para.14.
7. 篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社、2003年、5-16頁。
8. 森本敏・横田洋三編『予防外交』国際書院、1996年、堂之脇光朗編著『予防外交入門』日本国際フォーラム、1999年、吉川元『予防外交』三嶺書房、2000年などがある。森本・横田では「紛争予防とはあらゆる当事者間の紛争が暴力化、悪化、拡大するのを防止し、国際の平和および安全を脅かす恐れのある武力紛争となるのを防止するための、あらゆる主体による、非強制的な行動である」とし、堂之脇では「予防外交とは武力衝突を中心とする紛争を予防し、あるいはその初期段階で阻止するための活動であり、そのような意味での紛争予防活動と同義である」とした。吉川は予防外交を広義に捉え、「およそ次の三つの狙いを含む紛争防止の試み、すなわち第一に、将来紛争の発生原因となるような政治・社会状況が形成されるのを防止する試み、第二に、国内の既存の手続きでは解決が望めないような紛争に発展しかねない争いや対立を、早期に発見し、平和的に解決する試み、第三に、いったん発生した紛争を平和的に解決し、また紛争の拡大または他地域への波及を防止しようとする試み」と定義した。
9. 「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」2000年7月13日。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/documents/pdfs/initiative.pdf]

10. 小渕首相シンガポール演説「21世紀への展望：日本と東アジア」1998年5月4日。 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo_0504.html]
11. たとえば、アナン国連事務総長のイニシアティブのもとで2001年に設置された人間の安全保障委員会は、2003年に発表したその報告書のなかで人間の安全保障を、「『人間の安全保障』とは人間の中枢にある自由を守ることである。『人間の安全保障』は人間の死活的かつ広範な脅威から人々を守ることを意味し、『人間の安全保障』は生存、生活及び尊厳を確保するための基本的な条件を人々が得られるようなシステムを構築することでもある」、と説明している。
12. 1995年の世界社会開発サミットや国連総会特別会合における村山総理演説で、「人間優先の社会開発」や人間の安全保障概念に言及したことを指摘し、これが日本外交において人間の安全保障が取り入れられた最初の動きとする分析がある。南博「人間の安全保障と日本外交」『国際問題』第530号、2004年5月、46頁。
13. 第53回国連総会における小渕総理大臣一般討論演説「平和と開発、そのための改革」1998年9月21日。
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_0921.html]
14. 小渕首相の東京演説「アジアの明日を創る知的対話」1998年12月2日。
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html]
15. 小渕首相のハノイ演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」1998年12月16日。
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html]
16. 小渕首相の施政方針演説、1999年1月19日。
[<http://www.kantei.go.jp/jp/obutisouri/speech/1999/0119sisei.html>]
17. 佐藤行雄「日本の国連外交と人間の安全保障：国連ミレニアム・サミットへの軌跡」『国際問題』第530号、2004年5月、2-13頁。
18. 国連ミレニアム・サミットにおける森総理演説、2000年9月7日。
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html]
19. ODAの目的を「国際社会の平和と発展への貢献を通じて、我が国の

- 安全と繁栄を確保」することとしている。そして、基本方針は、(1) 開発途上国の自助努力支援、(2)「人間の安全保障」の視点、(3)公平性の確保、(4)我が国の経験と知見の活用、(5)国際社会における協調と連帯とし、貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取り組み、平和の構築、の四つを重点課題としている。
20. 平和の定着構想はアフガニスタンのほかに、スリランカ支援の文脈でも言及されている。
 21. (財)日本国際問題研究所主催・外務省後援シンポジウム「選挙後のアフガニスタンと平和構築支援」2005年2月開催におけるパネリストによる議論より。議論概要については、シンポジウム報告書『選挙後のアフガニスタンと平和構築支援』2005年3月を参照。
 22. たとえば駒野欽一「アフガニスタン国家再建のあゆみ」『外交フォーラム』2005年1月号、68-71頁。
 23. 国連事務総長特別代表によるアフガン諸派への働きかけについては、川端 清隆『アフガニスタン—国連和平活動と地域紛争』みすず書房、2002年が詳しい。
 24. ローマ・グループとボン・グループは、ボン和平会議を前にローマ・グループとして統合した。
 25. 暫定行政機構は議長1人、副議長5人、その他24名で構成される。構成員については巻末資料・表2を参照のこと。
 26. 移行政権の閣僚名簿については巻末資料・表3を参照のこと。
 27. アフガニスタン憲法第2条アフガニスタン憲法の日本語訳については、鈴木均「第3章 新憲法関係」同編『アフガニスタン研究基礎ノート』アジア経済研究所、2004年、167-217頁を参照。
 28. 鈴木均「前掲」164-166頁。
 29. ANBPは、カブールに本部をおき、八つの地方事務所を持つ（クンドゥス、ガルデズ、カブール／パルワン、マザリシャリフ、カンダハル、パーミヤン、ジャララバード、ヘラト）。2006年6月までを設置期間とする。
 30. Report of the Secretary General, “the Situation in Afghanistan and its implication for International Peace and Security: Emergency International Assistance for Peace, Normalcy and Recon-

struction of War-stricken Afghanistan”, UN Document A/59/744-S/2005/183, March 18, 2005.

31. 大統領選挙では、有権者登録をした住民は全国のいずれの投票所でも投票ができる制度であった。
32. 各候補の得票率については巻末資料・表1を参照のこと。
33. 地域別による得票率の違いについては、共同選挙管理機構(JEMB)の選挙結果情報を参照した。JEMBについては注36を参照のこと。
[<http://www.afg-electionresults.org>]
34. アフガニスタンに伝統的に根付いた民族主義・血縁主義により、各省庁の長と同じ民族が組織に登用される傾向を生んだ。そのため主要ポストの配分は、その後の雇用に影響を与える問題であった。
35. 2004年10月の大統領選挙結果をうけて発表された閣僚名簿については、巻末資料・表4を参照のこと。
36. JEMBは2003年6月に設置が決定されたUNAMAとアフガニスタン暫定選挙委員会(IAEC)を支援し、有権者登録や選挙実施の準備を担当する組織。JEMBは、IAECの委員6名と国連事務総長特別代表に指名された選挙に係る専門家5名で構成されている。
37. Final Report of Impartial Panel of Election Experts Concerning Afghanistan Presidential Election 2004, November 1 2004.
38. カルザイ大統領は一部穏健派タリバンに対し恩赦を発表しており、タリバンの政治参加の可能性が生まれている。
39. S. Frederick Starr, “Silk Road to Success”, *National Interest*, Vol.78, Winter 2004/2005, p.67.
40. UN Document S/Res/1386, December 20, 2001.
41. ISAFの指揮権は、2001年1月—2002年6月までイギリス、2002年6月—2003年2月までトルコ、2003年2月—2003年8月までをドイツとオランダが担当した。その後ISAFの指揮権はNATOに移管されている。
42. UN Document S/Res/1510, October 13, 2003.
43. UN Document S/Res/1563, September 17, 2004.
44. Report of the Secretary General, “the Situation in Afghanistan and its Implications for International Peace and Security: Emer-

gency International Assistance for Peace, Normalcy and Reconstruction of War-stricken Afghanistan”, UN Document A/59/744-S/2005/183, March 18, 2005.

45. Ibid.
46. Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U.S. Policy”, *CRS Report for Congress*, June 15, 2004, pp.24-26.
47. Ibid.
48. たとえば、南東等安定化協定によるバルカン地域全域への経済協力。
49. 「6 プラス 2」構成国加え、キルギスタン、カザフスタン、インド、サウジアラビア、トルコ、日本、および欧州諸国のあわせて21カ国に、イスラム諸国会議機構（OIC）を含めた「G-21」と呼ばれる非公式協議の場も活用されていた。
50. ボン合意成立過程から大統領選挙実施までの日本の取り組みについては、進藤雄介『アフガニスタン祖国平和の夢：外交官の見た平和の真実』朱鳥社、2004年に詳しい。
51. 伊勢崎賢治「軍閥の解体なくしてアフガンの再生はない」『論座』2003年9月号、188-195頁、同『武装解除：紛争屋が見た世界』講談社、2004年、134-189頁。
52. ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける暫定統治について、橋本敬市「ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける和平プロセス：国際社会による強制的介入」『国際問題』520号、2003年7月、21-40頁を参照。
53. 国連による暫定統治の比較についてたとえば、山田哲也「国際介入の一形態としての暫定的領域管理」、広島市立大学広島平和研究所(編)、『人道危機と国際介入—平和回復の処方箋』有信堂、2003年、9-88頁。
54. Stephen D. Krasner, “Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States”, *International Security*, Vol.29, No.2, 2004, pp.85-120.
55. 川端清隆『前掲書』みすず書房、2002年、185-199頁。
56. ソ連の撤退により親ソ政権であったナジブラ政権は崩壊し、ムジャヒディン連合政権が成立した。ムジャヒディン政権ではタジク系のラバニが大統領に就任していた。そのため、ラバニ大統領は実質的にはア

フガニスタンを統治していないものの、ボン合意では、まず、「ラバニ大統領画暫定政権に権力を移行する」ことが形式的に言及されている。

57. 川端清隆『前掲書』185-199頁。
58. ボン和平合意の問題点について詳しくは、田中浩一郎「国際社会はアフガンをわすれるな」『論座』2003年9月号、180-187頁、同「和平プロセスからみた国家再建プロセス」『アフガニスタン：再建と復興への挑戦』日本経済評論社、2004年、21-137頁を参照。
59. 神余隆博『国際危機と日本外交：国益外交を超えて』信山社、2005年、283-285頁。