

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、及びハリソ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。ハリソ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いた。

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、ナデリ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品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