

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。