

第7章 アフガニスタン「民主化」の行方

著者	田中 浩一郎
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	情勢分析レポート
シリーズ番号	2
雑誌名	アメリカ・ブッシュ政権と揺れる中東
ページ	115-133
発行年	2006
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014824

第 7 章

アフガニスタン
— 「民主化」の行方

■ 田中浩一郎

二〇〇一年九月十一日から時は流れ、アフガニスタンで始まった対テロ戦争は、その後、イラクに拡散し、いま両国では国家再建事業の一環として民主主義の導入と定着に向けた試みが続けられている。

ここでは体制変換の始発点となったアフガニスタンの状況を踏まえながら、同国における民主化の努力の行方を見てみる。

I 国土の荒廃からテロリストによる支配へ

米同時多発テロは、二十年を超える内戦からの救済を訴えながらも、世界から見放されてきたアフガニスタンがもたらした現実であった。惨事の洗礼を受けてはじめて、アメリカを筆頭とする有力国は同国の状況に目を向け、その修正に乗り出すこととなった。

実はその昔、アフガニスタンに対して各国が積極的に関心を示したことがあった。昨今のテロ問題の一因には、共産主義に対する盾として利用したアフガニスタンを、各国が後に見捨てたことによって作り出されたという、因縁めいたものがある。

一九七九年、ソ連軍のアフガニスタン侵攻が発生した。七〇年代にアフガニスタンの政界で勢力を伸長し、実権を手中に収めつつあった共産主義勢力は、それでも内部で分裂と対立を繰り返すうちに、その間隙を突くかたちで「友邦」としてのソ連が軍を越境させたのである。この事件は十年間にわたってソ連の野望を阻止するために介入したアメリカなど西側を動かす原動力となったことが思い出される。

ソ連軍侵攻によって隣国パキスタンに逃れたイスラーム主義者たちは、アフガニスタン人民民主党(PDPA)

政権や侵略軍と戦うため、アメリカやイスラーム諸国が用意した基地と補給を、パキスタン軍統合情報部（ISI）の庇護の下で手にした。いわゆるムジャヒディン（聖戦士）の誕生である。

ソ連軍が完全撤退する一九八九年までの間、対ソ防波堤となったアフガニスタンへの西側の関心と関与は維持され、相当量の軍事支援がソ連軍に対抗する勢力に与えられた。当時の額で年間二八億ドルに達したともいわれる支援の恩恵を授かったのは、ムジャヒディンばかりではない。彼らの庇護者となったパキスタンのハク軍事政権も同様であった。パキスタンは、経済的に裨益したことに加え、安全保障の面でも好都合なことに、西側の同盟国としての重要性が増した。

しかしながら、そのハク大統領が不審な事故死を遂げ、ゴルバチョフ政権がアフガニスタンからの兵力撤退を決断すると、それまで続けられてきた西側の支援への熱気は急速に冷めた。ムジャヒディンとPDPA政権との戦闘はますます激しさを増したが、もはやアフガン人同士の抗争は主要な関心事とはならず、一九九二年四月にナジブラ政権が倒れたことで、いつそ「遠い国での出来事」として片づけられるようになった。

一転してアフガン問題と距離を置くこととなった当時の判断と対応は、アメリカを筆頭とする西側によって「自分たちは便宜的に利用された」という意識をこの地域に植えつけた。支援が細ったパキスタンにおいても核開発疑惑に端を発するアメリカの経済的な締めつけが強まり、隣国の戦争によって作り出された特需に沸いたパキスタン経済はそこから長い後退局面に入った。

西側の変心に翻弄されたアフガニスタンの運命は凄惨だった。共産政権打倒という目標が達成されるや否や、ムジャヒディンたちは互いに権力争いに走った。ムジャヒディン組織が、地縁や民族を重視して結成されたこともあって、組織間の対立はそのまま主要民族の間での対立に発展した。ソ連軍との戦闘でも破壊されることがなかった町並みが瓦解し、いたるところが地雷原となり、非戦闘員を巻き込んだ民族間の殺戮が方々で行われた。

アフガニスタンの戦渦を逃れた難民は、パキスタンおよびイランに流入したが、その数が最も増したのが一九九〇年代に入ってからであることにも、事態の悪化をうかがい知ることができる。

一九九〇年代のアフガニスタンでは追い討ちをかけるように状況が悪化していった。国際社会は、内戦に対して有効な手段を打ち出し得ないばかりではなく、周辺国から介入や干渉を受けている状況に関して、問題解決に取り組み意欲を失っていった。武力衝突を続けるアフガン人に事態の解決を任せようとする姿勢には、同国の命運に対して各国がその当時、抱いていた関心の度合いがそのまま反映されている。

このような時代を経験したアフガニスタンは、誰もが予想していなかった事態に陥った。混乱の拡大に乗じて、一九九四年には無法状態を一掃する「世直し運動」としてのタリーバーンが南部に勃興し、急速にその支配圏を拡大していった。今日では通説となつていくように、タリーバーンの創設には中央アジアへの橋頭堡を求めたパキスタンのISIが枢要な役割を果たし、しばらくの間、アメリカは遠方から期待を込めながらこのパシュトゥーン人勢力の動きを静観した(*Afghanistan: The Mirage of Peace*)。

パシュトゥーン優越主義を標榜したタリーバーンは、やがて他民族の平定にてこずるようになった。そこに乗じたのが出身地サウジアラビアを追われ、スーダンからも退去せざるを得なくなり、ムジャヒディンの庇護を求めてアフガニスタンに滞在していたオサーマ・ビンラーディンとその一派であった。

彼らは、タリーバーンに戦闘兵士を提供することから始まり、しだいに資金面、訓練面、作戦面においてタリーバーンを助け、支えるようになった。この過程で両者の関係は、互恵的なものから相互補完的なものとなり、ついには不可分なものとなった。一九九〇年代も終わりに差しかかる頃、戦闘能力の維持と向上を目指すタリーバーンにとって、今やビンラーディン一派(すなわちアルカイダ)は、必要不可欠な存在となつていたのである。

両者の交流と一体化が進むなか、内戦による経済的な疲弊、法の支配と社会秩序の崩壊による無法状態の出現、

人権抑圧、旱魃と飢餓、麻薬栽培の蔓延などの諸問題がアフガン人と、その周辺諸国を困窮させた。それでも、国際社会は、根本的な対応を図るのではなく、人権問題に関するタリーバーン非難のほか、難民への人道的支援を実施するにとどまった。

一度だけ、アメリカがタリーバーンに対して実力行使に出た。ただし、それはアフガニスタンの救済を目的とした行動ではなかった。政権二期目に入っていたクリントン大統領がアフガニスタン東部のホースト州の山間にあるアルllカーイダのキャンプに巡航ミサイルで攻撃を仕掛けたのは、ケニアとタンザニアにおける米国大使館に対する同時テロへの報復としてであった。アメリカは、この攻撃で目的を達成することができず、以後、タリーバーンに対して執拗にビンラーディンの引き渡しを要求することとなった。

しだいにアフガニスタンを基点に、世界に対する脅威が高まっていることを示す兆候が現れた。一九九八年八月、カブールで国連職員に銃撃を加えて殺害したのは、巡航ミサイルの標的となったアルllカーイダと関係が深いパキスタンの過激派であった。九九年秋、中央アジアのキルギスの山中で日本人鉱物資源技師四人を人質としたウズベク反政府ゲリラ組織の指導者は、ビンラーディンと同様にタリーバーンの庇護下にあった。同年末、インド航空機をハイジャックし、カンダハールに向かわせたのも、やはりアルllカーイダとつながるカシミール系のゲリラであった。

いずれもテロリストやゲリラがアフガニスタンを集積基地とし、活動拠点としていたことを示す証拠である。ヨルダン、アメリカ、イエメンにおいて、新世紀を迎える時をねらったいわゆるミレニアム・テロが事前に発覚しないしは失敗し、犯人の足跡からアフガニスタンとのつながりが浮上した。これらについても、ビンラーディン引き渡しを要求する以外、抜本的な対応はなんらとられず、タリーバーンがこれに応じることはなかった。続いて二〇〇〇年十月、イエメンのアデン港に停泊していた米軍艦船USSコールに対する自爆攻撃が発生した。だ

が、背後関係の特定に手間どったため、被害を受けたアメリカの対応は遅れた。

二〇〇一年三月に発生したバーミヤーンの石仏破壊すら、国際社会をアフガニスタン問題の解決に動員するためには不十分であった。外界の人々は、人類の遺産を容赦なく爆破するタリーバーンの姿を、あくまでも偶像崇拜を禁じるイスラーム原理主義に重ね、その背後で進行していたテロリストによる支配を見落とした。

ソ連軍撤退以降に顕著となったアメリカなどの関心の低下は、アフガン内戦の激化を容認することで彼の地に正統性と当事者能力に欠ける政権を出現させ、テロリストを養育するために格好の別天地をもたらしした。さらに、長引く内戦とテロ組織との相互関係を深く追及することなく、テロリストの引き渡しに執心したアメリカなどは、関連する諸問題の並行的解決を目指すという包括的な視点を欠いていた。

アフガニスタンをソ連南進阻止の防波堤として便宜的に利用した末、危険な無政府状態を放置し、適切な対処に乗り出す時機を逸したことが、やがて同時多発テロに通じたことは明白であろう。

Ⅱ 対テロ戦争と和平合意

一九九〇年代の関心の空白期においても、国連は、人道的な支援とは別のチャンネルをもって、細々と和平調停に動いていた。しかしながら、国連のアフガニスタンでの活動は、強制力をもたないため、採用できる方策には限りがあった。平和を求めるアフガン人の思いはことあるごとに国連側に伝えられ、この国の伝統を活かした「民主的な」政権の確立について、いくつもの構想が練られた。

このような「和平提案」は、いずれも机上の空論で終わるか、仮に当事者間の合意に至ったとしても直に崩れた。

しかしながら、協議の過程で人脈と信頼関係が着実に築かれ、それがタリーバーン以降の政権移行の策定を可能とする財産になった。

タリーバーンとアフガニスタンは、同時多発テロを引き起こしたアルカイダ庇護のながめを受け、国連安保理決議第一三七三号に裏つけられたアメリカの個別的自衛権の行使に基づき、二〇〇一年十月から多国籍軍による大規模な軍事攻撃にさらされた。地の利があるとはいえず、破壊力に勝る近代軍を前にして、タリーバーンも、アルカイダも敗走を続けるしか選択肢は残されていなかった。開戦からおよそ一カ月後、タリーバーンは、カブールを放棄し、その三週間後には本拠地であったカンダハールを明け渡すこととなった。

主に三地域に分断されたタリーバーンは、北部で壊滅した一派を除けば、中央のウルズガン州の山岳部と東部の山間に逃れ、さらにはパキスタンに越境した。一方、アルカイダは、かねてから土地柄を熟知していた東南部から東部に抜ける回廊をたどり、一九八〇年代の対ソ連戦で築いたといわれるトラ・ボラの秘密基地を経て、最終的にはこれもパキスタンに達したものと考えられる。

アメリカとその同盟国が戦った「不朽の自由作戦」は、圧倒的な物量をもって先端兵器を投入した点では一方的な勝利を収めた。しかしながら、敗走兵を追跡する地上部隊の活動は、精密誘導爆弾を駆使して空爆していた頃のように容易ではなかった。ゲリラ的な反撃に遭遇するほか、各地で誤爆や誤認による身柄拘束が相次ぎ、米軍をはじめとする多国籍軍は、地元住民との摩擦を引き起こすこととなった。

タリーバーンとアルカイダに対する軍事攻撃が成果を上げるなか、平和の回帰に近づいたこの国に新たな問題が出現した。それは、タリーバーンを相手に数年間にわたって抗戦していた「北部同盟」が、タリーバーンに代わって実質的な支配を始め、その既成事実化を着々と進めたことである。北部同盟は、国連総会でアフガニスタンを代表していた「アフガニスタン・イスラーム国」を構成する勢力であるとはいえ、実態では一つの武装グル

ープの没落によって再建された軍事組織にすぎず、国民によって民主的に選ばれたわけでもないことからアフガニスタンの統治権を正当に主張することができない点では、それまでのタリーバーンと大同小異であった。

実は、「権力の空白」を作り出さないうちにも、軍事攻撃と並行してタリーバーン後の「受け皿」を用意することが求められていた。このことは誰の目にも明らかであった。しかしながら、軍事作戦を通じた目的の遂行に専心していたアメリカは、そのような政治談義にさしたる関心を示さず、これを後回しにした。結果として、北部同盟が至極当然の権利であるかのように権力を奪取したのである。

早い段階での政治プロセスの立ち上げに二の足を踏んだアメリカの判断は、致命的ではなかったとしても、その後策定された和平合意とその後で進められる民主化に当初から歪みをもたらし、その矯正のために国連をはじめとする関係者に多大な負担を強いることとなった。

ここでいったん、日の目を見ることがなかったかつての「和平提案」を振り返ってみよう。内戦時代、国連の出先機関と協議を続けていたアフガン人たちは、その出身地、民族、部族、宗派の多様性にもかかわらず、一様に祖国に平和が回帰した暁に「選挙」を実施するというアイデアを表明していた。もちろん、彼らは、完全なかたちで、完成された民主主義を、一夜にして実現することは不可能であることも承知していた。彼らは代替案として、移行期間にはアフガニスタンに伝わる政治集会である「ロヤ・ジルガ」の召集も盛り込んだイニシアチブを提唱し、支持したのである。

段階的に民主的制度の導入と定着を目指すこのような方策は、現地の事情に通じた関係者の英知が凝縮された、苦心のアイデアである。政治面はもちろんのこと、社会制度の破壊が進んだアフガニスタンにおいて、選挙の早期実施が困難を極めるとしても、国民自身が民主的な選挙の実施を要望している以上、二十一世紀を迎えた国際社会としてもこれを最大限に尊重しなければならぬ立場に置かれた。

一方、このようなアフガン側の選挙実施計画がアメリカの思惑に合致したことも大きな意味をもった。アメリカでは選挙を通じて国民の声を反映させた民主政権の樹立こそが、テロリズムの防止に役立つという思考が同時多発テロを契機として強化された。このような信念が後に米ブッシュ政権による拡大中東・北アフリカ構想に包括され、南アジアから西アジアに至る「不安定の弧」に属するイスラーム諸国での民主改革支援として提唱された経緯は、いまみても興味深い。

さて、国連は、二〇〇一年十一月下旬、アフガン人の四つのグループを交えた政権協議を開始した。一週間余り続いたこの協議は、ドイツのボン郊外で開催されたことにちなんでボン会合と称されている。

協議を進めるに当たつての最大の問題は、アフガニスタンの国民を「代表して」招かれた四つのグループの正当性にあった。その一つは、ターリバーンに代わつて政権の掌握を進めている北部同盟であった。アフガニスタン・イスラーム国政府を代表する彼らは、国外で亡命生活を続けていた他の三派の前では国内組としての重みこそあったが、武力を背景に発言する姿は一九九〇年代の内戦の頃と変わるところがなかった。その北部同盟を一堂事者として招聘することは当然のことであり、彼らが実効支配を固めている状況の下、国内に基盤をもたない他のグループとの間では発言力という点でも大きな違いがあった。

国連が招集したこの会合は、早急に結論（和平合意）を導き出す必要に迫られていたにもかかわらず、成果を上げることが容易なことではなかった。議論は、実力で突出する北部同盟の主張と既得権の尊重に対する要求に揺さぶられることになった。仮にそれを容認すれば、タジク人に偏った北部同盟の民族的構成から考えて、パシウトゥーン人など他の民族にとって不利に働き、将来に民族不和の種を蒔くに等しい。つまり、和平協議が、内乱再発の引き金となりかねない危険性をはらんでいたのである。

結局、最大規模の民族であるパシウトゥーン人のハーミド・カルザイを暫定議長に据えることになったものの、

和平プロセスの流れ

月数	予定	ボン合意下の政治日程	実際
0	2001.1	ボン合意	2001.12
		暫定行政機構発足	
6	2002.6	緊急ロヤ・ジルガ	2002.6
		移行行政機構発足	
12			
18			
24	2003.1	憲法制定ロヤ・ジルガ	2003.12
		新憲法制定	2004.1
30	2004.6	(ボン合意失効)	
		大統領選挙	2004.10
36		正式政権発足	2004.12
42		議会選挙	2005.9

(出所) 筆者作成。

暫定政権の権力構造は、端から北部同盟とその中核をなすタジク人指導者たちを厚遇するものとなった。タジク人勢力のゆるぎない地位はまた、米軍との共同作戦遂行の観点からも保証されていた。そのため、合意当初から国内ではパシュトゥーン人を中心に不満の声が上がった。その影響はけっして短期的なものではなく、北部同盟を相手に内戦を続けたタリバーンへの同情を一部の地域で呼び覚ます一因にもなった。

最終文書であるボン合意が規定した二年六カ月にあたる政権移行期間のなかには、伝統的なロヤ・ジルガが盛り込まれ、新憲法制定を経た和平プロセスの最終関門として、民主的選挙による正式政権の発足が謳われた。

これをもって、形式の面では、政体の確立に關してアフガン人が望んできた政治環境が出現した。合意成立から約二週間を経て、二〇〇二年、旧政府（アフガニスタン・イスラーム国）を代表するラッバーニ大統領から、カルザイ暫定議長に対する「政権移譲」が実現した。この儀式は、内戦が終結したことを意味するものでもあった。国際社会は、長く待たれた和平プロセスを追認し、その実施のための支援を約束した。治安分野での支援を求めたアフガン人に対して、国連安保理は、国際治安支援部隊（ISAF）の派遣を決議することとで応え、関係国のいくつかは、新国軍および文民警察の創設と訓練を買って出た。翌年一月、東京で復興支援国際会議が開催され、参加国から複数年にわたる四五億ドルの支援が約束された。破壊と荒廢の規模を考えれば不十分ではあったかもしれないが、経済復興に期待を寄せるアフガニスタンにとって朗報であった。

一見すると、アフガニスタンは正しい軌道に乗

ボン合意の要点

-
- 国家主権はアフガニスタン・イスラーム国から暫定政権へ、その後6カ月以内に召集される緊急ロヤ・ジルガによって選出される移行政権へ、そしてさらに24カ月以内に実施される公正な選挙で選出された正式政権に継承される。
 - 移行政権発足から18カ月以内に憲法制定のためのロヤ・ジルガを召集する。
 - すべてのムジャヒディン、アフガン兵士、武装兵力は暫定政権の指揮と支配化に入り、再編成されなければならない。
 - 全土で治安、法と秩序を確保する責任はアフガン人自身にあることを確認する。
 - カブールをはじめ、国連が派遣する部隊の展開地域からすべての軍部隊を撤退させることを約束する。
 - カブールとその周辺の治安の維持を助けるため、国連安保理に部隊の派遣を要請する。そのような部隊は、状況が適切であれば漸次ほかの地域や都市へ拡大することができる。
 - 国連に復興と合意に基づくプロセス実施のための支援を要請する。
-

(出所) ボン合意を基に筆者作成。

り、順調に動き出したようである。しかしながら、ボン合意の基幹の一つでもあった武装勢力による自発的な武装解除は、当事者たちによって端から無視された。さっそく脅迫や不正文書の行使による土地や財産の収奪が相次いで報告された。一時的に低下していた麻薬の生産が、移行期には監視の目を逃れることによって記録的な量に達した。パシウトゥーン人が他民族を相手に横暴な振る舞いを続けたターリバーン時代とは正反対の構図で、民族間の差別が生じたことも話題となった。

意図的ではなかったとしても、アメリカのためらいによる「受け皿」づくりの遅れが、結果として北部同盟を構成する軍閥の独走をもたらすこととなった。アフガニスタンの民主化にとって障害であったターリバーンの打倒のため、アメリカがその力を借りることとなったこのような軍閥や武装勢力がこれ以降の和平プロセスと民主化の進行にとって新たな阻害要因となるのは皮肉なことである。

Ⅲ 難航する復興と民主化

ボン合意の下、国家再建に向けて動き出したアフガニスタンは、二十三年間に及んだ内戦の傷跡と「負の遺産」を引きずりながら、あらゆるハード（インフラ）とソフト（制度や人材）の双方を作り上げなければならぬ状況に立たされている。民主化の促進と定着に向けた努力は、多岐にわたる壮大な復興事業の一部を構成するものではないが、あらゆる方面での努力の集大成として制度の導入だけで終わらない真の民主化が達成されるであろうことに鑑みれば、復興の頂点に位置するものでもある。

アフガニスタンでは戦争による被災者の救済や帰還難民への対処も含め、緊急人道支援が必要となった。早魃

の影響によって飢餓と貧困が深刻化していたことも重なって、タリバーン崩壊直後の国際社会からの支援は、まずは、食糧と安全な水の確保が中心になった。

やがて暫定行政機構が立ち上がり、東京での復興支援国際会議を控えた段階で、アフガン側は、支援を要する重点分野として六つの領域を提示した。

- ① 行政能力の向上(財政的支援を含む)
- ② 教育(特に女子)
- ③ 保健および衛生
- ④ インフラ(特に道路、電気、通信)
- ⑤ 経済システムの再建(特に通貨制度)
- ⑥ 農業および農村開発(食糧安全保障、水資源管理、灌漑設備の再建を含む)

アフガン側は、復興事業の主導権の掌握に関しても注文をつけた。ドナー側も能力開発の促進を考慮し、できる範囲でこれに応じた。彼らが求めた「アフガン・オーナーシップ」には、支援国側の都合や視点に左右されがちな支援の内容と対象を、できる限りアフガン側の参画と主導の下で効果的、効率的に行おうとする意欲が現れている。そこには、援助の実施を通じて、暫定政権の存在をアフガニスタン国内で高める副次的効果も盛り込まれている。

暫定政権は、続いて「国家開発フレームワーク」を策定し、ドナーに期待する支援項目を政府の年次予算に組み込み、復興プログラムごとに差配する方策を採用した。ここでは、三つのグループに分類された一二の分野が提示され、各プログラムへの支援国や関係機関が設定された。そこには行政機構の統治能力を高めるための支援も盛り込まれた。この段階に至って、具体的な開発目標の下、復興が進められることとなったのである。

また、ボン合意に基づく政権移行の推進のため、国連および各ドナー国は、緊急ロヤ・ジルガ（二〇〇二年）、憲法起草と憲法制定ロヤ・ジルガ（二〇〇三年）、大統領選挙（二〇〇四年）に対する財政的、技術的、人的支援を行った。これらの政治イベントは、アフガニスタンに民主的な手続きを導入するばかりではなく、新しい政権の正統性を確立するために不可欠な関門である。

右に挙げた政治日程は、それぞれ困難や混乱に直面しながらも、おおむね無事に消化された。その結果、新生アフガニスタンは、アフガニスタン・イスラーム共和国を正式名称とし、国民に直接選出された大統領を国家元首として二院制の議会をもつ国家として形づくられた。新憲法は、アフガニスタンが多数の少数民族および言語族を抱えることを確認し、男女同権を旨としている。

ところが、国家制度の整備は、名目の上でこそ進んだものの、中央政府の行政権限は著しい制約を受けたままであり、また、治安問題を筆頭とする内外からの挑戦に対抗するには不十分である。国内勢力の反政府活動に加え、パキスタンに拠点を移したタリバーンやテロ組織による攻撃の継続が示しているように、アフガニスタン一国の取り組みで解決し得ない部分も残された。

アフガニスタンの物理的な復興もまた、四年を経た今、これが期待どおりに成功しているとは言い難い状況にある。復興は、受け入れ能力に限界があった初期段階に限らず、その後の復興期においても停滞している。

復興の遅れは、ひとえに、治安面での不安と脅威が解消されていないことに起因する。二〇〇二年夏以降の治安情勢のさらなる悪化は、復興事業のみならず、自由に対する脅威であり、民主化プロセスの障害となっている。

実のところ、自由で安全な環境づくりが前提条件となっていた選挙ですら、軍閥や武装民兵、さらにはテロリストなど、武力行使を迫る集団や個人の影響を排除できないまま、ボン合意が定める期限の到来に迫られるなかで実施されたのである。それでも大きな混乱や妨害に直面することなく、多数の有権者の参加を得て実施できた

ことには、アフガン人の平和回帰への願いの大きさも反映されている。

当初は予想していなかった治安の悪化による復興事業の遅れに焦燥感を強めていたアメリカは、打開策として「地域復興チーム」(PRT)なる軍民混成部隊を編み出した。この方式は、援助専門家を含めた小規模の軍部隊が各地を回り、地元住民の要望を聴取しながら、自ら人道・復興事業を実施するものである。

PRTは、軍属と文民の活動に明確な線引きがつけられなくなる点で、NGOをはじめとする援助社会から多くの批判を浴びることとなるが、他の多国籍軍部隊やISAFに貢献するNATO各国もアメリカに倣い、派遣に乗り出した。PRTは、地域の治安に対する抑止効果をもつことから、治安情勢に不安を抱えながら行われた大統領選挙に、PRTの存在が肯定的に寄与したことは否定できない。

さて、国際社会がアフガニスタンで進めている国家再建事業には、同国の治安分野に対する支援がある。前出のISAFは、その典型的な存在であり、主要国は、他にも制度の(再)整備に寄与している。G8構成国による治安分野支援は、新国軍の編成、文民警察の育成、司法改革、武装解除、麻薬撲滅の五つの下位部門から成り立っている。

これらの事業は、民主化の促進と密接な関連をもっている。相互に補完する性質を有する五つの部門は、治安の向上、安全で自由な選挙の実施、政治構造改革のためにも、重要な使命を負っている。それ故に、揺らぎや遅れが生じるようであれば、治安分野の状況改善は遠のき、法の支配を確立することも適わなくなる。

このような観点から眺めた場合、新国軍の編成の大幅な遅れは、文民警察の育成の停滞とともに、局地的に一般犯罪の増加をもたらし、武装解除の低迷は、軍閥による政治への圧力をもたらし、司法改革の迷走に乗じて、法の支配の執行を阻害することとなった。法と秩序が保たれないことで、麻薬の取締りも不可能となることは自明の理である。

結局のところ、治安が劇的に改善し、法の支配が確立されていなければ、いかに民主的制度を導入しようとしても、その活用の際して不可欠となる言論の自由などの諸権利を安全に行使できる保証がない。この状況が抜本的に改善されることが、アフガニスタンの民主化にとって不可欠であることが実際の政治日程を消化していくなかで改めて確認されることとなった。

IV 試されるイニシアチブ

今なお、アフガニスタンは、治安の回復、統治の確立、武器の回収、人権の尊重、経済復興、麻薬取締まり、国民和解など、過去との決別とその清算とも表すべき大事業を残している。これらの課題にいかに対処し、解決するかが、同国の民主化とも関連性を有していることは、ここまでみてきたとおりである。

問題の解決に求められる方策は、一様ではない。そのなかには、アフガニスタン一国で解決し得るものと、周辺諸国や国際社会が一体となって取り組まなければならないものが混在している。特に、治安状況の改善に関しては、後者の傾向が強い。ただし、そのどちらについても、改革や是正への目標を立て、道筋を示し、それを実行するリーダーシップがアフガン側に求められることは論をまたない。

イニシアチブに焦点を当てた場合、上述したように人道・復興事業を主導し、掌握していこうとする観点から、アフガン側のオーナーシップの確保に対する意欲が常にみられる。実際の復興事業が停滞しているなかでも、政策の手腕を握ろうとする姿勢は、今なおみてとれる。

しかしながら、ボン合意の根幹にかかわる制度づくりや民主化を含めた政治改革の分野となると、その様子は

一変する。放置されるか、ひどく停滞する傾向が強いのである。ほとんどの事例の背景には、リーダーシップの不在が指摘されることとなる。これは、政治的判断を下す意思の弱さや欠如と読み替えることも可能である。

もとをただせば、軍閥や武装勢力から発せられるさまざまな圧力が、カルザイ大統領をはじめとする政権指導部を取り巻いていることが問題なのである。それ故に、各々の課題に対して確固たる態度をとることがためらわれる状況が存在し、多くの場合には事なかれ主義が横行することとなる。このような例として、依然として続く実力者による公務員採用への介入と、その前での制度の機能不全をあげることができる。治安問題を引き起こしかねない軍閥などの前には、道徳や原則が曲げられるか、曲げられた状態が容認されることとなるのが現状である。決断を迫られ、責任を負わされる側の当事者は、弱腰批判に対して、国際社会からの支援や後押しが不足していることを嘆く。彼らの主張のとおり、ボン合意に基づく和平プロセスへの支援を約束している点において、ドナーも責任を負っている。

ただし、支援の享受は自動的に保証されたものではなく、政治・経済の分野を問わず前提条件を満たさなければならず、そのようなもの一つとして被援助国側の自助努力がある。こうして、ドナーとアフガニスタンとの間の議論は、振り出しに戻るものとなる。せめて、共同歩調を保つことが求められるのであるが、互いに相手の動きを待つてしまうことから、物事は停滞に向かうのである。

この悪循環の構図は、改めて指摘するまでもなく、対テロ戦争を通じて支配の正当性に欠ける実力者をアメリカが便宜的に利用し、甘やかしたことによってもたらされた最大の弊害である。「不朽の自由作戦」敢行から四年余りを経て、カブール政府に従おうとしない地場勢力と多国籍軍との相互依存関係が残っていることが問題の根をいっそう深くしている。加えて、和平プロセスの促進と相矛盾するこのような行動が、民主主義の定着をはじめとして、あらゆるレベルでの統治の確立や法の支配の実現を疎外することも然りである。

いま、ボン合意が最終段階に差しかかり、アフガニスタンの和平プロセスは、完結に近づいた。

客観的にみて、アフガニスタンは、一人歩きするだけの体力を、経済的、政治的、安全保障の面身につけていない。安定性を確保する上で、近隣国との関係の改善はもとより、国際社会からの支援が不可欠となる点ではいままでと同じである。

これまでボン合意が国際社会の支援や関与の下地となり、また、緩やかながら関係各国に協調的行動を促してきたことに鑑みれば、アフガニスタンと国際社会との間で、合意満了後の関係の指針となる協議が設けられることが必然となる。両者の協議を通じて、今後とも諸問題への抜本的な取り組みへのイニシアチブがアフガン側から提示され、それに対する国際社会からの支援が担保されることが理想である。

アフガニスタンの民主化の道程は長く、いまだその途上にある。民主化は、ここまで進められてきた政治日程の消化をもって達成され得る性質のものではない。最後の関門である議会選挙を無事に終えても、そのこと自体が民主化の必要十分条件となることはないのである。そして、この先行きにも、さまざまな障害が立ちはだかっていることを、当事者であるアフガン国民はもとより、この国の民主化に手を差し伸べた国際社会も覚悟しなければならぬ。

おわりに

国際社会は、この四年余りアフガン人とともに復興を進めながら、アフガニスタンにおける民主的制度の導入と定着という難題に挑んできた。ここまで綴ってきたように、成否を左右することになるのが、民主改革を進め

るアフガン側のイニシアチブと、地域の関係国を含めた国際社会の側における一貫性のある関与を維持する姿勢である。これは関係国が肝に銘じ、特に治安分野において実践しなければならないことである。

民主化達成のためには、制度破壊に要した以上に、そしてアフガニスタンを放置した時間に見合うほどに、エネルギーを割く覚悟が求められている。これをないがしろにし、今回もあらためて便宜的な関心事にすぎなかつたとして再建と民主化の道中にてこれを放棄するのであれば、世界は再び重大な脅威にさらされることであろう。同国への関与に限らず、この四年間で対テロ戦争への動員を図ったパキスタンや周辺の中東アジア諸国との関係についても同様のことが言える。

〈参考文献〉

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、二〇〇二年。

総合研究開発機構他『アフガニスタン 再建と復興への挑戦』日本経済評論社、二〇〇四年。

Chris Johnson and Joryon Leslie, *Afghanistan: The Mirage of Peace*, London: Zed Books, 2004.

