

コラム：アフガニスタン復興援助の現状と課題

大門 毅

2006年2月。ロンドンにカルザイ大統領をはじめとするアフガニスタンの首脳と主要国際機関の幹部、援助供与国の閣僚が一堂に会し、東京（2002年）、ベルリン（2004年）に継ぐ第3回目の支援復興会合が開催された。席上、米国のライス国務長官は次のようにスピーチしている。「米・アフガニスタンは戦略的なパートナーである。この国の安定に貢献するため、すでに何万もの兵士を送り、なかには命を落とした者もいる。」「民主主義を守るため、国軍と警察は自力で市民の生命と自由を守り、民主化プロセスの脅威となっているテロリストや武装集団を封殺する能力をもたなければならない。」

2004年の選挙によって選出されたカルザイ大統領は、これまでの各国の支援に感謝し、2006年から向こう5年間におけるマクロ経済、治安対策、セクター別投資計画等を取りまとめた「国家開発戦略案」(Afghanistan National Development Strategy)と、同案を実行するためのドナーとの国際協約である「アフガニスタン・コンパクト」(Afghanistan Compact)を提示した。ドナー各国は総額105億ドルの支援を公約（プレッジ）した。その内訳は米国が約半数の40億ドルを占め、最大の援助供与国として圧倒的な存在感を示し、以下、世界銀行（12億ドル）、アジア開発銀行（10億ドル）、イギリス（8.9億ドル）、ドイツ（4.8億ドル）と続き、日本は5番めの4.5億ドルを約束している。供与表明額ベースでは、東京会合で45億ドル、ベルリン会合で82億ドルとアフガニスタンに対する支援が拡大しているかに見える。しかし、治安悪化等の理由により、支援事業が遅延したり停止したりして、実行額ベースでは、約束額の5～7割にとどまっているのが現状だ。日本は主要ドナーのなかではほぼ約束どおりに実行している唯一の国であるが、近年旧タリバン勢力が各地で巻きかえしを図るなかで支援事業はとどこおりがちである。アフガニスタンのような「ポスト・コンフリクト」国においては国家制度が脆弱でキャパシティが不足しているためマクロレベルでの計画が、プロジェクトレベルでの実施につながら

ないという構造的問題を抱えている。

こうしたなかで治安が悪化したことにより、当初計画していた地域での事業展開が難しくなってきた。たとえば、日本はカンダハールの道路建設事業やコミュニティ開発事業を支援しているが、2007年8月現在、カンダハールには外務省から退避勧告が出されているため、援助関係者を含め、日本の援助関係者が立ち入りできない状態となっている。その間、カンダハールの援助事業はローカル NGO などに委託して、首都カーブルに駐在する日本人スタッフが「遠隔操作」している状況であるが、ローカル NGO や受け皿となっている行政当局のキャパシティ不足のために、事業が進捗しない。

言うまでもなくアフガニスタンに対する支援は、外国から単にモノやヒトを投入するだけではすまない。難民や国内避難民が故郷や再定住先に落ち着き、終戦直後の混乱期がすぎ、新たな国家建設を行っていく際の基本的な骨組み、すなわち軍閥組織を解体し、民主憲法を制定し、総選挙を実施し、司法制度を確立し、警察・新国軍を中心とする治安装置を稼働させる、この一連の過程に外国のドナーが深く関与してきた。日本はこのうち、軍閥組織の解体と市民社会への融合、いわゆる DDR (Demobilization, Disarmament, Reintegration) と呼ばれるプロセスにおいて主導的な役割を果たすことを約束した。武装解除そのものについては大方成功したとされているが、市民社会への融合が進んでいない。一部は非合法武装集団化して、社会の安定を阻み、軍閥時代への回帰の様相を呈している。また皮肉なことに、軍閥が解消したことにより、旧ターリバーンが勢力を取り戻している側面もある。ただ、根本的には、元兵士の雇用が思うように拡大しなかった面がある。雇用不足の問題はアフガン経済の産業基盤の脆弱性と密接に関係している。国民所得のうち半数近くを外国からの援助に依存する状況から脱却して、自立できる産業構造を構築していかなければならないが、アフガン経済が真に復興軌道に乗るための課題は山積している。

まず、人的資本が極端に不足していることである。2004年統計で国民一人当たりわずか170ドル足らずの国民所得水準にあって、収入が日額1ドル以下の人口が推計53%、飢餓人口が48%という深刻な貧困状況であ

る。初等教育達成率は男子 51%、女子 21%、乳幼児死亡率は 5 歳以下死亡率 26% と悲惨な状況である。また、貧困世帯が集中する農村部において、開発を実施していくことが貧困削減にとって重要となっている。しかし、長年の内戦のため、経済を成長軌道に乗せていくための基礎経済インフラが整備されていない。交通・通信等のインフラ整備も不十分であり、天然資源（鉱物資源、天然ガス）も埋蔵は確認されているものの、十分に開発が進んでいない。産業基盤はケシを中心とする非合法セクターに依存しているのが現状であり、ケシに代わる産業が育成されていない。他方、カーブルから離れた農村地域では治安が悪化しており、農村開発が十分に進められない。支援が最も必要な地域に支援できないという矛盾が生じている。

ロンドン会議は、まさにこうした手詰まり状況を打開するため、関係各国が知恵を出し合って協力しあおうという意味を確認するための場であった。アフガン復興はアフガン人による国家建設の営みそのものである。したがって、外国からのお仕着せではなく、アフガン人による内発的な努力を要する。カルザイ大統領がロンドンで示した国家開発戦略案がまず、イスラーム精神を強調したのはそのためである。具体的には「安定したイスラーム的立憲民主制」をめざし、そのなかで国家建設にとって重要な理念（女性の社会進出、法の統治、汚職撲滅、市民社会・表現の自由など）を実現していくということである。また、「持続的で公正な経済開発」を実現していくことである。そのために適材適所に人材を活用していくとしている。さらに、「多元主義的で、イスラーム精神にもとづく平和で安定した国家」を構築していくということである。つまり、アフガン社会の文化と伝統に根ざした政治体制を築き、合意にもとづく国家形成を行おうということである。周辺国のイラクで米国が正義なき闘いを繰り上げ、隣国イランの核開発疑惑をめぐって米国が外交攻勢をかけるなか、アフガニスタンの大多数の国民にとっては厭米意識が広がっているとされる。

イスラーム精神に依拠しつつ、開発戦略案は経済社会開発について「治安」「ガバナンス、法の統治および人権」「経済と社会開発」の 3 本柱を重視すべきとし、さらにそのいずれの分野にも共通する「ジェンダー」「麻薬撲滅」「地域協力」「汚職追放」「環境」に配慮すべきであるとしている。

それぞれの項目の下位には、具体的なプログラムが付随しており、たとえば、「経済と社会開発」分野では①インフラ・天然資源開発、②教育・文化、メディア・スポーツ、③保健と栄養、④農業・農村開発、⑤社会救済、⑥経済的ガバナンス、⑦民間部門開発がサブ・セクターとなっている。アフガニスタン政府が今後行うすべての公共支出プログラムはこの開発戦略案の枠内で実施され、予算が実行されることとなる。

アフガン援助の最大の障害が治安の悪化であるが、積極介入論の立場からは、治安が回復するのを待って援助を行うのではなく、援助における武力投入を含めて、治安が悪化する根本原因にメスを入れるべきだとしている。たとえば、軍閥時代から続いていたケシ・麻薬への依存問題。ケシ栽培は軍閥組織の最大の収入源とされ、インフォーマルであるが故に徴税の対象とはならない。有力な代替産業がないため、中央政府の課税基盤は脆弱化していった。この状況から脱却しない限り、真の国民統合、治安回復は望めない。

国連統計によれば、アフガニスタンはミャンマー、ラオスと並ぶ屈指のケシ生産国である。世界市場に占めるシェアはケシが約67%、麻薬が約87%であるとされる。ケシ栽培はアフガニスタンのような乾燥地域で、1ジェリーブ（約0.2ha）当たり小麦の7～10倍の収入を得られる利点があり、ほかに雇用機会がなく、代替作物の種子やその他の技術的支援が行き届かない状況では、極めて魅力的な収入・雇用源となっている。新政府による麻薬撲滅キャンペーンは一時的な効果しかなく、ケシ栽培面積はここ数年で急増しており、根絶にはほど遠い。解決策としては、取り締まりの強化と代替作物の推進という両輪が必要であるが、「法の統治」が全国に普及していない現状にあっては、取り締まりもできず、また、慢性的な水不足で有効な代替作物も育っていないのが現状である。

これまでの国際援助は紛争によって壊された経済インフラの建て直しや、治安回復のための警察官の訓練、地雷除去、元軍閥兵士の雇用促進のための職業訓練といった、現象として把握しやすい紛争後の「復興支援」に重点が置かれ、紛争の「根本原因」にまで踏み込んだ領域については手つかずの状態にあった。その結果、開発支援事業の多くがドナー側の実績

作りのみに貢献し、治安は悪化していった。ロンドンで採択された国家開発戦略が真にアフガニスタン社会で受け入れられ、紛争の構造的要因、とくにケシ依存体制からの脱却に寄与するものとしていくよう、アフガニスタン国内の国民各層、とくに地方の声や旧ターリバーン勢力を支持する宗教的保守層にも耳を傾けつつ、合意形成を図っていかなければならない。