

## 第 184 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：カブール再考

講師：山本 芳幸 氏／前国連難民高等弁務官（UNHCR）カブール事務所所長（現国連プロジェクトサービス機関（UNOPS）ポートフォリオ・マネージャー）

モデレーター：福田 幸正 氏／(財)国際通貨研究所開発経済調査部主任研究員（元アフガニスタン援助調整庁／財務省アドバイザー）

日時：2月4日（水） 開場 12:00 講演 12:30 - 14:00

今回の BBL セミナーでは、対テロ戦争前後の激動のアフガニスタンを経験された、前国連難民高等弁務官（UNHCR）カブール事務所所長の山本芳幸氏をお招きし、9.11以降アフガニスタンが歩んできた道と国際社会による対アフガン支援について様々な角度から振り返り、アフガン人によるアフガン人のための国づくりに向けた今後の課題についてお話しいただいた。

### はじめに - 'Where are we?'

カブールにいた頃は風景の一部として見過ごしてしまっていた、道端に人が途方に暮れて座り込んでいるような光景（スライド 2 枚目の写真参照）を今改めて見返してみて、9.11 以来これまで何をしていたのだろうかという疑問を拭いきれない。今年 1 月に、1 年半前まで使っていたカブールのオフィスが自爆テロによって破壊されたが、過去数か月間の自爆テロや死傷者の数はイラクよりアフガニスタンのほうが多く、昨年 1 年間の被害は一昨年比に倍増しており、全体としてセキュリティが悪化しているということは確実である。その一方で、過去 7～8 年間、アフガニスタンに対して行ってきた支援は、失敗なのか、成功なのかということに対して、まず一致した意見はない。色々な人と話していても、うまくいったという人から全然だめだったという人まで相当意見は分かれており、その人が「ものさし」をどこにおいているかによって、同じアフガニスタンの状況でも、評価は大きく異なってくる。

### 対アフガニスタン支援の評価：3つの尺度

これまでの対アフガニスタン支援の評価について、大きく次の 3 つの尺度に分類することができる。

**第 1 層：**グローバルな文脈：対テロ世界戦争(Global War on Terror - GWOT)の中での位置づけ

→ 米国のブッシュ前大統領やオバマ新大統領をはじめ、成功したという評価が多い。

**第 2 層：**国レベル：国固有の問題として、対アフガニスタンの国際援助の「体制」に注目

→ もう少し別のやり方があったのではないかとといったネガティブな意見が多い。

**第 3 層：**コミュニティレベル：アフガン人の生活に密着した「現場」からの視点

→ 2 層よりもさらに悲観的な見方が多い。

## 1) グローバルな文脈 (第1層)

対テロ戦争 (GWOT) が始まった理由については、「テロの根源を絶つため」や「9.11 に対する復讐」など、アフガン攻撃の是非を巡る議論と同様、意見が分かれているが、結果的に見れば、2001 年 10 月のアフガニスタンに対する空爆の開始が GWOT への第一歩であったと見ることができる。GWOT の視点から対アフガン支援を見ている人々は、GWOT の与えたインパクトに基づいた評価をしているわけであるが、その世界的な影響についての評価は分かれるものの、アフガニスタン国内に関しては、GWOT が同国のセキュリティーの悪化に寄与している側面を指摘する意見が多い。

## 2) 国レベル (第2層)

アフガニスタンの国に特定した議論は、援助の「システム」がどうであったかという話にはほとんど集中している。アフガニスタンにおける国際社会の活動には、国連安全保障理事会の決議に基づいて、援助活動を行う UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) と、平和維持活動を目的とした ISAF (International Security Assistance Force) の二つの柱がある。これに加えて、アメリカを中心とした同盟軍が GWOT を遂行しているが、ISAF のオペレーションと非常に似通った活動となっており、現地で混乱も生んできた。

UNAMA は、政治、経済、軍事から、教育、保健、農業等まで、ありとあらゆる分野を網羅している統合的なミッションであり、実務的には「平和構築」ミッションとして位置づけられている。このように、UNAMA は根本的な国づくりを目標としているが、モデルとしているのは「近代西洋国家」のシステムであり、元々近代的な法制度や行政機構が存在していなかったアフガニスタンのような国に適用された場合、問題が生じてくる。通常、近代化というものは当該国自身が試行錯誤を経て実現していくものであるが、それを外からよそ者が来て一気にやろうというのはとてつもない仕事であり、近代化へのプロセスが中断していたアフガニスタンにおいて大きなギャップを引き起こしている。

一方で、国連と当事者であるアフガン政府の間の調整やオーナーシップについても問題が浮き彫りとなっている。国連機関の相互連携が効率的でない状況に不満を持つドナー国の間には二国間援助への動きも強まっている。アフガン政府主導であるべきところに、外で引っ張り合いが起こっており、一体誰が主人公であるのか分からなくなっている。各関係機関の間で調整が試みられているものの、依然としてアフガン政府の意向が国際社会の援助活動に大きく反映されているとは言い難い。

これに加え、援助する側における、受益者であるアフガン人に関する知識の欠如が大きな問題として挙げられる。9.11 以前にアフガニスタンで援助に携わっていた人々は、アフガンの村落社会に深く入り込むことが可能であったため、アフガン人の伝統的価値観や彼らの生き方についてよく理解していた。しかし 9.11 以降、治安の悪化のために、援助活動に従事する者が

カブールや各地域の拠点を離れ、村に入ってアフガン人の生活を理解する機会を奪われてしまった。このため、受益者であるアフガン人に対する理解が浅いままで援助が行われている。このように、援助体制や知識の不備が相俟って、徐々に大きな問題に発展しつつある。

### 3) コミュニティレベル (第3層)

アフガニスタンが世界から注目を浴びるようになり、メディアからは「大変な目にあっている人たち」とシンボリックな扱いを受けるようになった。これは、援助資金集めには一役買ったものの、「アフガン人=passiveな援助の受け手」というイメージが定着する結果となってしまった。アフガン人は元々activeなプレーヤーである上、援助活動もいずれは撤退するわけであるから、このようなイメージが増幅されることは長期的に良い結果を生まない。援助にやってくる外国人が持っている、このようなイメージは、後にみるように、アフガン人主導の活動を妨げる原因の一つでもある。

先に言及したように、アフガン人に対する理解が欠如している中で、プロジェクトが立案、実施されているということも問題であった。多くの資金がアフガニスタンに流れ、それによって何千というプロジェクトが短期間に作られていったが、その多くは教科書的な「テンプレート・プロジェクト」に過ぎず、これによって様々な問題が生じている。特に援助する側の安全確保から、アクセスの良い、安全な地域にプロジェクトが集中しており、これが特定の受益者の援助なれを引き起こしているほか、長期的にみて、地域間に非常に大きな格差を生み出している。一方では生きるか死ぬかといった人々が大量にいて、他方ではとてつもないお金持ちのアフガン人層が形成されるといった状況が生まれたことが、生活状況の改善がほとんど見られない多数のアフガン人の間に国際社会に対する不信やアフガン政府に裏切られたという気持ちを誘引し、社会全体の不安定要因となってきたと考えられる。

また、広義での「人道的な援助」は行われているものの、ジュネーブ条約で定義されている狭義での「人道援助」は、国際赤十字委員会 (ICRC) の活動を除けば、どこの機関も行っていない。これは、先に述べたように援助機関の活動範囲が治安の良い場所に限定されがちな上、都会を離れた地域に拠点がなく、どこで誰と誰の間で戦闘が起こっているのか、その詳しい状況さえ把握できていないことが原因となっている。そのため、そういう戦闘の被害者である一般のアフガン人には人道援助が届かない。このような様々な問題の相乗効果から、アフガン人の中での国際社会に対する不信感が増加し、それがセキュリティーの悪化にも間接的に寄与してしまっている。

### アフガニスタン政府の立場の軽視

当初、アフガニスタンの人々はアフガン政府に対する期待を抱いていた。しかし、蓋を開けてみると、国際社会からの援助は、大多数のアフガン人にとって自分たちのところにやってくることはなく、これがアフガン政府に対する失望感を生み出した。治安の問題から援助活動が

実施される範囲が非常に限られていることに加え、戦闘による被害を受けることによって、アフガン政府に対する失望は次第に反感へと変わっていった。このような状況のなかに、水や食料、医者を携えて入っていったのがいわゆる Neo-Taliban と呼ばれるグループであった。人々は、誰も助けに来てくれないという状況の中で、援助をしてくれる人は誰でもいいという感覚に陥り、「タリバンの方がまし」という話になってきている。

援助資金の7～8割が、アフガン政府を通さずに使われているという状況の中、アフガン政府は正当性（legitimacy）を失いつつある。アフガン政府は腐敗がひどいという海外からの批判に対して、スパンタ外相が、「二割分の文句だけ言ってくれ」と言い返したように、国連社会からの援助資金が大部分を占めている予算の使い道に関して、アフガン政府はないがしろにされている。予算の配分について、アフガン側とドナー側のプライオリティーに相当なギャップが存在しており、援助資金の3分の1が外国人を守るためのセキュリティーに使われているほか、国際社会にとっては大問題である麻薬のもとになるけし栽培撲滅に関する予算も大きな割合を占めている。また、国民一人あたりの援助額が非常に小さいというのも問題である。

#### 今後の対アフガニスタン支援における国際社会に課された挑戦

以上見てきたように、国際社会のアフガニスタンに対する扱いは、自戒として思うに余りにもひどかったのではないだろうか。アフガン政府に汚職が蔓延しているのも、統治能力がないのも事実であるが、アフガン人が政府に対する信用を失ってしまうような援助を続けていると、彼らの心が反政府勢力に向いてしまい、セキュリティーの悪化につながる。事実、多くのアフガン人が、政府は基本的なニーズさえ満たすことができないばかりか、アフガン人にはアフガン人のやり方があるにもかかわらず、政府は国際社会にいい顔ばかりしているという印象を持つようになってきている。また、カルザイ大統領自身も批判しているように、外国軍が一般市民を巻き添えにしていることに対し、政府は外国軍から自分たちを守ってくれないという見方も広がっている。

このような状況下、一体どうすればよいのだろうか。難しいが、可能性は残されている。ここで重要なのは、アフガン政府の正当性（legitimacy）が回復されない限り、安全保障の問題は解決しないということである。いくら外国軍を増やしても、すでに述べたようにセキュリティーの根源的な原因、つまり大多数の離村地に住むアフガン人の間における国際社会とアフガン政府に対する不信感の解決にはならないし、かえって逆効果である。そして、安全保障の問題が解決されなければ、援助活動もままならず、援助物資を届けることもできない。これにより人々の不信と不満がまた増加する。このような悪循環をどこかで断ち切って、アフガン政府はアフガン人が守るべき政府であると人々が思うところまで持っていかなければならない。

非常に困難ではあるが、国際社会は以下の4つの課題を解決していかなければならない。

## 1. アフガン政府へのオーナーシップの移譲

現在、援助においてアフガン政府のオーナーシップが欠如している。援助側としては、アフガン政府は汚職がひどく、資金の運用能力がないため、説明責任の問題から任せられないという理屈があるが、現状のような外国に主導権があるような活動を続けると問題は永久に解決しないだろう。汚職や資金の乱用があれば援助を凍結させ、上手く運用すれば援助額を増やすなど、各省庁にインセンティブを与えるなどなんらかの工夫をして、徐々にでも、アフガン政府に決定権を移譲していかなければならない。

## 2. 貧困層への支援物資の供給

アフガニスタンの人口のうち、8～9割が都会でない地域に住んでいるが、貧困の極地にある人々に援助が届くようにしなければ、セキュリティーの改善は見込めない。これは、外から入ってきた外国人にすぐにできるのではなく、アフガン人自身の実施に頼るしかない。「アフガン人がアフガン人を助ける」というシステムを本気で作り上げ、国中に広く存在している貧困にあえぐ多くの人々に支援を到達させなければならない。

## 3. ローカルで機能しているシステムの活用

アフガニスタンには伝統的な村のシステムがあり、それなりに機能している。国際社会は、選挙制度を作るなど、近代国家としての体裁を整えることをアジェンダとして掲げているが、いきなり外から新しいシステムを持ってきても、それが機能するまでに何十年かかるか分からない。今ローカルで機能しているシステムを破壊することは、それまで統治の空白を生み、非常に危険なことである。当面は伝統的な統治システムを使って秩序を保ち、アフガン人自身が長い時間をかけて自分たちの手で近代的な民主的な国家の体裁を整えていく機会を奪わないことが重要である。

## 4. 「国づくり」の見直し

最後に、外からの国づくり（nation-building）という概念を改める必要がある。国際社会が紛争終結地域に入っていく、統合的なオペレーションを通じて行う「平和構築（＝国家建設）」は、その国の人々にとっての国づくりではない。その国の人々自身が国づくりをするようにならない限り、結果的にどこかで亀裂が入り、そもそもそれはその国の人々の手による国づくりでないかぎり、必ず反感を生まれ、それが結果的には安全保障の悪化を免れないであろう。