



本年1月21・22日、東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議は、向こう5年間で総額約45億ドル、初年度だけでも18億ドルに上る援助諸国・国際機関からの拠出コミットメントを得て閉幕した。日本円にして総額約6,000億円、アフガン暫定行政機構のカルザイ議長から寄せられていた「初年度18～20億ドル」という要請にも概ね沿うものであり、緒方貞子支援政府代表（共同議長）やオニール米財務長官からも、円滑な議事進行とともに結果と内容に対する満足の意が表明された。

今回の会議の意義は、昨年9月11日の米国における同時多発テロ以来引き続いた対アルカイダ＝タリバン掃討のための戦闘も一段落し、今後は長年に亘り疲弊・荒廃したアフガニスタンの政治・経済・社会の復興支援に注力することが国際的にも確認された点にあると思われる。しかしながら、最終日に採択された議長最終文書（共同声明）では、優先復興分野として、行政能力の向上、教育、保健・衛生、道路、電力、通信等インフラ整備、経済システム（通貨制度）の再編、農業及び地方開発、地雷撤去といった目標が掲げられていたものの、その具体的施行のあり方については明記されておらず（進捗状況監理のため、暫定行政機

構を議長とし、支援国・国際機関との共同組織による「復興調整グループ」の設置については別途発表された。年4回定期会合開催を予定し、細部にわたる組織・制度的枠組を固めつつ具体的支援実施にあたる今後の段階こそが真に重要な局面となる。

以下、本稿においては、共同声明には盛り込まれず、各種メディアによっても比較的伝えられることの少ない、しかし重要と考えられる事項を中心に、今後の復興支援局面においてアフガン復興・開発を可能なかぎり理想的に実現するための留意点を整理してみたい。

1. 高危険度の援助(1) タリバン掃討後の治安維持機構の不備

2001年3月、バーミヤン仏像破壊の際、諸外国・機関の停止要請をついに容れなかった頑なさを示して以降、タリバンへの国際的評価は急落した。さらに昨年9月11日のテロ事件以降、とくに日本国内における報道では、タリバンの苛斂誅求な統制側面ばかりが専ら強調され、「タリバン＝絶対悪」としての位置づけが定着したかの観を見せている。

しかし、「タリバンという悪の結社が崩壊した現在、自由に歓喜する民心に呼応して、平和国家が迅速に建設し得る」と考える訳にはいかな

い。事態はもう少し複雑である。

1979年、アフガニスタンに侵攻したソ連を10年のゲリラ戦の末に駆逐し、ソ連によって擁立された共産政権を1992年に倒壊させるまでは、ムジャヒディン（イスラム・ゲリラ聖戦士）は国民の自決と国家主権の回復に寄与したという点で確かに英雄として評価されていた。しかしその後は聖戦士勢力間の派閥抗争が激化し、多民族国家、峻険な山岳による交通・連絡の阻害といった地政的条件も相俟って、孤立した各地域ごとに暴力による支配、恣意的な徴税、略奪と強姦が日常化していったと伝えられる。そうした無秩序な荒廃の中に現れたのが、熱心なイスラム教神学生を中心として結成されたタリバンであり、1994年秋の決起以降1996年までの短期間に、アフガニスタンのほぼ全土を支配下に収めるに至った。

タリバンのこうした電撃的勝利は、暴力と破壊に倦んだアフガニスタン民衆の支持を抜きにしては語れず、逆に現在の暫定行政機構の中核を成す北部同盟の構成員と支持者には、かつての群盗的暴力支配に与した者が多数いる可能性もある。確かにタリバンの統治は教条主義的圧政であったかもしれないが、その治世によって初めて、過去20年に及ぶ無政府状態からアフガニスタンが解放されたことも事実であり、今後の国際復興支援はその秩序を再度破壊した、下手をすれば「力こそ正義」という無法社会から出発するということが与件となっている。多額の援助を取り付けたからには、諸外国の援助関係者に直接の危害が加えられることを暫定行政

機構は最善の努力を賭して回避するものと思われるが、彼らの統制が充分に行き渡らない地域においては、援助関係者といえど安全は保証の限りではない。また一方で多額の援助資金と物資が流入する以上、その入手を巡る闘争は（政治闘争も含め）あらゆる階層において激化することも想像に難くない。東京会議に出席した支援国・機関はこの危険を熟知しており、そのために「治安の回復と維持」については共同声明における優先復興支援対象分野として掲げることとを避け、全て現地の責任に委ねたとも考えられるのである。

2. 高危険度の援助(2) 援助原資の不足

「国内治安の達成と維持は、国連等の外力によらず、極力自前であるべし」という点において、今後の対アフガン援助は、大規模治安維持軍を伴ったカンボジアでの国連暫定統治機構（UNTAC、1992 - 93年）などとは根本的に異なる^(注1)。今回のアフガニスタンにおいて、国際社会がかつてのカンボジアにおけるようなフルセット型の援助態様を採らない理由は、ひとつには近年援助思想の主潮である「自律性（ownership）重視」の方針であり^(注2)、またひとつには多大な成功を収めたと評価されるカンボジア以降、同様の方法に基づき平和構築・紛争後復興支援を目指した旧ユーゴスラビアにおいては、期待された成果を収め得なかった^(注3)という経験にもよるが、何より昨今顕著な先進各国の援助資金の減少が背景にあると言える。図表 - 1 にも見る通り、OECD-DAC^(注4)に加盟

図表 - 1 ODA実績の推移

| | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| D A C 全体ODA実績 (10億ドル) | 58.6 | 55.5 | 59.6 | 59.1 | 55.8 | 47.9 | 50.1 | 52.1 |
| 日本のODA実績 (10億円) | 1,439.9 | 1,256.4 | 1,124.3 | 1,396.3 | 1,563.2 | 1,368.7 | 1,365.9 | 1,268.6 |

(資料) OECD-DAC統計資料 (<http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-statistics-59-2-no-no-no-0,FF.html>)
通商産業省『経済協力の現状と問題点』^(注5)

する先進諸国全体の政府開発援助（ODA）は1994年の596億ドルをピークとして1999年時点で12.6%減少し、わが国ODAも1996年の1兆5,600億円をピークとして1999年にはマイナス18.6%の実勢となっている^(注6)。かつてUNTACの活動は「一日百万ドルの壮大な実験」（明石康UNTAC特別代表）と称されたが、ドナー（援助国・機関）はもはや一日百万ドルを費やす「実験」の効用に信は置いておらず、また実行する余力もないのである。

治安状況はむしろ悪くなっていると見られる環境下で、従前よりも少ない予算で安全保障を賄おうとした場合、それは極めて危険であることは明白である。わが国がもし、自衛隊等の支援部隊を人的貢献としてアフガン現地に派遣するのであれば、想定される危険度はカンボジアの比ではないことを十分に心得ておく必要がある^(注7)。

3. 性急な援助思想の弊害 米国の動向

各国における財政上の制約により、援助予算に対する監視が一層厳しくなるにつれ、議会における審査に耐える「目に見える成果」を得るために、援助における極度の効率主義・短期主義が強調されるようになった。この傾向は特に冷戦後の米国において顕著である。

冷戦の終結以降、途上国の西側陣営への引き止めを画した戦略的援助をもはや必要とせず、国内の財政赤字も深刻化したこともあって、米国はODA関連経常費用の積極的削減にいち早く着手した。結果としてODAの公的实施機関である米国国際開発庁（USAID）は大幅な規模縮小を余儀なくされ、小規模援助案件を個別入札によってNGOに委託し、単位期間ごとの実績評価によって連邦議会における予算審査を経るといふ、いわばODAの民営化を推進したの

である。個別投入に対する産出を明示することによって、ODA評価を容易にした面もあるが、結果として援助実施を請け負った各NGOも短期に業績を上げようとするあまり、現地の実情を無視した投入を行ない、プロジェクト終了後に地域社会および経済が却って疲弊した状況に追い込まれるなどの事例も報告されている^(注8)。

今回アフガニスタンにおける援助は、UNTACのような大規模公共組織ではなく、NGO等の小規模民間組織が実施の主体となることは明らかであり、統括的な監督も（援助国・機関も復興調整グループに参加して補助するとはいうものの）原則として受入側に任されている関係上、個々の援助プロジェクトが個別の収支改善に向かって全体的な利害を損なう可能性は、カンボジアの場合よりはるかに高いと言える。各国・諸機関の担当者も、この危険にはとうに気付いている筈であり、復興調整グループを名目にとどめず、その働きをいかに実効のあるものとするかが、現在最も詳細に検討されているところであると思われる。具体的工夫について今後の情報公開を待ちたい。

この点についても、米国の今後の動向は重要な影響を持つ。既に新聞報道などで明らかなように、今回の復興支援会議における資金拠出において、米国は最初の1年間で約3億ドルと参加国中単独国としては最高額を表明したものの、2年目以降についての確約がなく^(注9)、他ドナーによる不安と警戒感が強まっている。過去の援助事例においても、資金拠出を継続し得ない国が、復興調整グループに類する援助調整会合において発言力が低下したり、逆に負担に見合わない自己主張をして、特定のドナーの影響力がバランスを失って増大したり、援助協調そのものが頓挫したりする混乱を招く場合が少なくない。アフガニスタン国内治安の急速な悪

化と同様、特定ドナーの劇的な撤退が生じないように、経常的に観察と適切な外交的措置を怠らないことが肝要である。

4. 麻薬問題

かつてアフガニスタンはアヘンの一大産地であった。ソ連がアフガンに侵攻した1970年代末の時点でトルコ、ゴールデン・トライアングル（タイ北部、ミャンマー北部、中国雲南省南部にまたがる三角地帯）そしてアフガニスタンの3地域において世界の麻薬の90%が生産されており^(注10)、アフガニスタンは中でも量的に最大の麻薬産地であった。公式に語られることはないが、ソ連の軍事行動も当然このアヘンを兵站として支えられる予定であり、作戦行動開始期には真先に精鋭空挺部隊を投入して制圧に当たった。しかし当時のアフガン農民もイスラム・ゲリラもいち早くケシ畑に火を放ち、同地における麻薬栽培は壊滅的に衰退した^(注11)。

その後ソ連の撤退、共産政権の崩壊とともに、地域別に跋扈した軍閥の支配下でケシ栽培が復活し、彼らの重要な資金源となった。特に盛んであったのは南東部国境近くの諸州であり、パキスタン国境の密貿易を通じて相当の利益を上げていた。この麻薬栽培と取引を徹底的に弾圧したのがタリバンであり、タリバンを批判する勢力の中には、かつて麻薬取引によって財を成していた者も多いことに注意を払う必要がある。タリバン勢力が除かれた今、統一的な抑圧機構も目ぼしい産業もなく、兵器のみが蔓延している現況下で、麻薬生産と取引が活性化する惧れは強く、この点についての国際的な対応準備も既に求められている^(注12)。

5. 女性の社会進出推進における留意事項

タリバンの負の遺産として、女性の教育機会剥奪が繁く指摘されている。アフガニスタンにおける成人識字率は男性46%に対して女性は16%、初等教育の純就学率は男子42%に対し女子15%（いずれも1995 - 99間）と、全体的にきわめて低い数字である（ちなみに、世界で最も貧困国が集まる地域とされるサハラ以南アフリカにおける1990年代を通じた初等教育純就学率平均でも、男子63%、女子57%である）と同時に、明らかに男子偏重の状況が見て取れる。しかし、アフガンでの女性教育における貧困は一朝一夕に始まったものではない。長く戦乱状態の続いていた国で正確な公式統計を得ることは困難であるが、国際機関や各種研究機関による推計をまとめてみた場合、男女格差についてはタリバン以前と以後との間に際立った変化を見ることはできない^(注13)。

従って、アフガニスタンにおける教育機会等の男女格差は、近年の政治方針によってもたらされたものではなく、過去多年にさかのぼって文化的・社会的に形成されたものであり、その分解は容易でないことを改めて認識しておく必要がある。

伝統的な地域社会においては、生活の必要性から、歴史的に形成された分業が共同体構成員各々に割り振られており、それが結果として性差として現れていることも多い。社会進出機会における男女間格差は基本的に忌むべきであるが、援助側が性急に男女平等の目に見える結果を望むあまり^(注14)、地域社会の伝統的あり方を破壊し、住民生活に別種の負の影響をもたらすのであれば、それは援助側の自己満足となりかねず、場合によっては硬直した男女格差は正原理主義のそしりを免れないとも言える^(注15)。

今回の復興支援会議に先立ち、暫定行政機構内に女性問題担当省が設置されたが、これがアフガンにおける社会的・文化的伝統からの自発的要求の結果であるとは考え難く、援助側の原案に基づく措置であることは容易に看取できる。今後、同省を機能的に活用し、長期的に持続可能な女性の社会参加を実現するためにも、援助側や現地の一部女性エリートの都合を優先した安易な結果主義に与せず、アフガニスタンの文化および地域社会の歴史と現実への緻密な理解を深めた上で、長期的な開発思想を現地住民とともに形成していく粘り強い努力が求められていると言えよう。

結びにかえて わが国にとっての
アフガニスタン支援

カンボジアにおけるUNTACの展開支援や支援国会合主催によって、日本は戦後初めて国際政治の表舞台において主導的役割を演ずることに成功した。その後もカンボジアにおける筆頭ドナーとして同国に対する外交上の影響力を持続しているだけではなく、国際的な影響力増大を期した国家戦略にとって、カンボジア関連外交における成果は概ねプラスに働いているものと評価されている。

翻って今後の対アフガニスタン支援における日本の立場はいかなるものであろうか。先にも述べたように、アメリカの継続的援助コミットメントの不足や、治安悪化等予期せぬ突発的事情のために、日本が今後かなりの追加支援を要請される可能性がないとは言えない。仮に援助継続が困難と判断した各国・諸機関が撤退して行く中でも、日本のみ独り援助を継続するのであれば、それ相応の国家的利害に基づく理由づけが不可欠となる。現場における援助組織が常に想定しているように、最悪の事態が起きた際のシナリオを幾つもの場合に応じて考えてお

く、いわゆるcontingency planの案出が一国に対する援助計画のレベルでも求められる。これも前述のごとくUNTACのような強力な組織制度と予備投資が不在であるために、比較的安価な援助は実現し得る反面、一旦事が起こった際には、ドナー側はいつでも即座に逃げ出すことが可能であると言い得るのである^(注16)。この点では少なくとも「他国が逃げ出したから、わが国も国際上の孤立を避けるために撤退する」という論理が援用されないことを期待したい。

さらに言えば、9.11以降の日本側対応に見られるような、一見米国追従型とも取られかねない外交が日本にとっての最善の選択肢であるかどうかを綿密に検討する必要がある。孤立を避け、米国の外交方針に従うことがわが国にとって最大の国家利益を現出するものであるとしても、他の選択肢の効用も（定量化がどこまで可能かは措くとして）厳密に算出した上での比較検討は避けて通ることができない。その際には、たとえビン・ラディン亡き後もその志を受け継ぐ勢力から、場合によっては「軍民の区別なく、全ての日本人を殺害せよ」とのファトワ（聖命に基づく宣告）が日本人に振り向けられる危険まで想定した、具体的検討がなされるべきである。その議論の過程、そして結果として得られた明晰な政策オプションの比較対照表を国民の眼前に示して初めて、政府は日本国の自主的外交のあり様を誇ることが可能なのである。

-
- (注1) さらにカンボジア和平プロセスにおいては、ポル・ポト派という敵が明瞭であり(同派は1990年のパリ和平協定成立後も、停戦は受諾したものの武装解除には応ぜず、総選挙もボイコットして武力による妨害と脅迫を繰り返した)、その勢力地域も北西部タイ国境に近い辺境に限られ、復興支援にとってきわめて厄介な不安定要素であったとはいうものの、敵見方の区別や勢力分布の特定すら難しいアフガニスタンの現状に較べれば、その危険度は低かったと言える。
- (注2) この援助思想にしても、後に述べるドナー各国財政の逼迫を補うための便法として生まれてきたとする説もあり、その側面は否定できない。
- (注3) UNTAC特別代表を務めた明石康国連事務次官を旧ユーゴスラビア問題担当国連事務総長特別代表に起用し、ボスニア駐留の国連保護軍(UNPROFOR)、クロアチア駐留の国連クロアチア信頼回復活動(UNCRO)、マケドニア駐留の国連予防展開隊(UNPREDEP)全部隊の最高責任者として統括に当たさせた(1994年1月-95年10月)が、UNTACほどの成果を上げることはできなかった。
- (注4) OECDの開発援助委員会(Development Assistance Committee)、現在加盟国は計22ヶ国。
- (注5) 日本のODA数値を円建てとしたのは、為替変動による影響を排除するため。
- (注6) さらに予算ベースで見た場合、DAC諸国全体の2000年度ODA総額は495億ドルで前年比マイナス5.0%、日本政府全体のODA予算は2000年度1兆152億円で前年比マイナス3.0%、2001年度は9,106億円で前年比マイナス10.3%と、金額的には一層厳しい現状となっている(この項における出典はDACについては上掲に同じ。日本については外務省ホームページODA予算の項：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/>を参照のこと)。
- (注7) 相手国政府による「軍等の派遣による支援経験の少ない日本には、比較的安全と思われる地域を優先的に割り振ろう」という格別の配慮があったカンボジアにおいても、国連ボランティアの中田厚仁氏と文民警察官の高田晴行氏の2名が殺害された。
- (注8) たとえば法外な高給によって周辺地域の限られた技術人材を独占し、労働需給を逼迫させて他産業の運営を危機に陥れたり、対象地域への人口流入を短期的に急増させたあげく、プロジェクト終了後には大量の失業を創造するなど。
- (注9) ちなみに日本は初年度2.5億ドル、向こう2年半総計で5億ドル。EUは初年度5億ドル、次年度も相当額の拠出を表明している。
- (注10) 現在アメリカに対する最大の麻薬供給基地と見なされる南米コロンビアは、この時点ではまだ主産地として台頭していない。
- (注11) ソ連の敗北も畢竟この点の失敗に起因すると指摘する軍事史家もいる。
- (注12) 国連麻薬規制・犯罪防止事務所(UNODCCP：<http://www.undcp.org/index.html>)においても、未だアフガニスタンに特化した最新の麻薬流通ならびに規制情報は公開されていない(2002年2月1日現在)。
- (注13) ここでの出典に関し、比較的参照が容易である資料は、電子情報としてはUNICEF及びUNESCO各々のホームページにおける統計セクション：<http://www.unicef.org/statis/>、<http://www.uis.unesco.org/>、文献情報としてはUNICEF, The State of the World's Children、UNESCO, Statistical Yearbook等が挙げられる。
- (注14) 「男女間格差の是正」は、近年特に強力な援助思想の主潮のひとつである。この背景に存在する本文中に先述の、近年の援助側の性急な結果主義(いずれの援助国も国内財政の悪化に苦しんでいるところが多く、自国民に対して目に見える数字や見栄えのする「結果」

を単位年度毎に早急に求める傾向がある)や、強調される流行援助テーマの弊害面も十分に顧慮されて然るべきであろう。

- (注15) 具体的には、かつてラオス南東部の典型的な東南アジア型農耕社会において、地域女性住民の教育・社会参加を短期間に強く推進したあまり、それまで家庭にあって、集約的労働に従事する両親に代わって幼い弟妹(出生率は高く、乳幼児は各家庭に経常的に多数存在する)の面倒を見ていた年長女子が、就学や就職(援助側の雇用創出目的に沿って、小規模製造業が投資誘致された)のために家庭を離れた結果として、乳幼児の事故による負傷ならびに急性疾病への対応の遅れが急増し、近隣地域の乳幼児死亡率が劇的に悪化するという結果を招いた。こうした事例報告は世界の他地域でも伝えられており、特定の援助テーマを追求する際のマイナス面にも考慮することが求められている点を改めて認識させられる。
- (注16) この点はポル・ポト派の予想外の頑強な抵抗に遭って、支援計画の大幅な変更を強いられたカンボジアでの教訓を、国際社会は着実に学んでいるとも言える。