

REPORT IV

アフガニスタン復興と地方開発の役割

- 民族和解そして平和構築への第一歩 -

社会研究部門 長田 守
osada@nli-research.co.jp

1. はじめに

23年間に及ぶ内戦が終結したアフガニスタンの復興に対し、日本は2002年1月東京で開かれたアフガニスタン復興支援国際会議を主催し、さらに同年5月には当時の川口外務大臣がアフガニスタンを訪れ、「和平プロセス」、「国内の治安」、「復興人道支援」の3つの要素からなる「平和の定着構想」を提唱し、積極的に平和構築に向けた協力を進めてきている。現在は当初の食料供与等の緊急を要する人道援助の段階から、徐々に持続的且つ恒久的な復興プロセスの定着を目指す段階に移行しつつある。

03年9月時点のデータによると、わが国は復興支援国際会議以降、総額5億6,000万ドルの支援を決定し、既に人道支援に1億2,000万ドル、和平プロセス支援に約8,800万ドル、国内の治安支援に約8,600万ドル、復旧・復興支援に約2億6,900万ドルの支援を実施している。1990年までのわが国の対アフガニスタン援助実績約93億円に比べても復興支援の金額の大きさが分かる。

筆者は本年3月、独立行政法人、国際協力機構（JICA）が進める「アフガニスタン地方開発支援プロジェクト」（以降、「地方支援プロジェクト」と略す）の事前評価調査団の一員とし

て約1ヶ月に亘って現地を訪問する機会を得た。日本国内では現在イラク問題に関心が向きがちで、アフガニスタンに対する関心は既に薄れつつあるようにも見える。しかし、その復興は未だ緒に就いたばかりであり、現在アフガニスタンでは復興に向けて何が起きているのか、その一端を調査体験に基づき報告をし、アフガニスタン復興に対する理解を深める一助とした。

2. 多民族国家アフガニスタン

先ずアフガニスタンの概況であるが、国土面積は64.75万km²と日本の約1.7倍、人口は国連2002年推計によれば2,510万人であるが、その後、国外難民の帰還もあり2005年5月時点の推計値では2,992万人となっている。海に面しない内陸国で、その国境は東と南側はパキスタン、西側はイランと接し、さらに北側はタジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、東端は中国に接している。国土の西部、南西部には平野も広がるが、国土の大半は山岳と土漠で耕地は12%と少ない。中国、タジキスタン、パキスタンの国境付近に広がるパミール高原から南西に伸びるヒンズークシ山脈がアフガニスタン北東

部にまで延びてきており、首都カブールはその南麓、標高1,500m～1,800mの盆地に位置する。

図表 - 1 アフガニスタン地図



(資料) 外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/>

図表 - 2 カブール市内



多民族国家で、主な民族はパシュトゥーン人(42%)、タジク人(27%)、ハザラ人(9%)、ウズベク人(9%)等である。宗教は大半がイスラム教である。主にスンニー派のハナフィ学派(80%)であるが、ハザラ人は少数派のシーア派(19%)である。

最大の人口を持つ民族、パシュトゥーン人はアフガニスタンの中部・南部およびパキスタン

北西部を中心に各1千数百万人が居住している。同一民族が2つの国に分割されているのは、19世紀当時にこの地域を支配化に置いていたイギリスが、保護国アフガニスタンと植民地インドとの国境を民族分布と無関係に設定したためである。なお、アフガニスタンとはペルシア語・ダリー語で「アフガン人(パシュトゥーン人)の国」という意味である(注1)。タジク人、ウズベク人は国の北部に多くが居住し、またモンゴル族の末裔と言われるハザラ人は、石仏で名高いパーミヤン州および同周辺州に多くが居住する。しかし、民族間の対立は根深く民族融和が和平プロセスの大きな課題の一つとなっている。

3. 戦乱の絶えない地政学的位置

アフガニスタンはシルクロードの要衝に位置し常に多様な民族、東西文明の交差点であった。西遊記のモデルとなった唐の僧、玄奘三蔵もパーミヤンを7世紀に訪れている。しかし一方で、常に民族対立・国際紛争の場でもあった。紀元前4世紀にはアレクサンダー大王軍の侵攻、13世紀にはチンギス・ハーン率いるモンゴル帝国、16世紀から18世紀にはムガル帝国等の侵入を受け、さらに近代に入ってから英国、ロシアの干渉を受ける等、絶えず他国や他民族の侵入に晒されて来た。

1919年に第3次イギリス・アフガン戦争の後独立を達成し、国民の自由と平等を保障する憲法の下で近代化政策が採られたが、1929年伝統主義者の内乱によって王政復古がなされ、1973年の無血クーデターまで王政が続いた。その後、共和制に移行するが、1978年再びクーデターが起き共産党政権が成立した。79年にはソ連軍が侵攻し親ソ政権が樹立され、以降それに対抗す

るムジャヒディーン（「聖戦の遂行者」の意）と名乗るイスラム教徒民兵組織との内戦が激化するが、9年2ヶ月に亘る戦いの後、89年にソ連軍は撤退した。

4．タリバンの台頭

その後、1992年にムジャヒディーンによって新ソ政権が倒され、ムジャヒディーンによる政権が樹立されるが、ムジャヒディーン自身、多様な民族的・宗教的背景を持つ複数の組織からなり、ソ連撤退後は各派の利害を巡って対立が激化していった。その混乱を縫ってアフガニスタンにイスラム神聖国家にすると宣言し、最高指導者オマル師を擁するイスラム原理主義組織、タリバン（「イスラム神学生」の意）がパキスタンの強力な支援に依って新たに台頭し1996年には暫定政権を樹立した。翌97年には国土の90%を支配下に収め、99年頃にはほぼ全土を支配するようになった。当初は社会の秩序回復に貢献すると民衆から歓迎される面もあったが、全ての音楽、スポーツ、踊りの禁止、女性

図表 - 3 タリバンによって破壊されたバーミヤン石仏跡



の就労および教育の禁止等、独自の偏狭なイスラム解釈によって強権的に民衆を抑圧し内外の批判を招き、国際的にも孤立を深めていった。それが決定的となったのが、2001年9月の米国同時多発テロであった。テロリスト集団アルカイダを国内にかくまうタリバンは米・英等のアフガニスタン侵攻を招くこととなったのである。

5．内戦の終結と和平プロセス

2001年12月に北部同盟を中心とする勢力がタリバン支配地域を奪回し、70年代後半から続いた内戦がようやく終結した。2001年12月にはドイツ、ボンにおいて国連の呼び掛けによるアフガニスタン各派代表者会議が開かれ、暫定政権樹立の合意がなされ、和平プロセスの第一歩が踏み出された。その後ボン合意に基づき緊急ロヤ・ジェルガ（国民大会議、伝統的な諮問機関）が開催され、カルザイ暫定政権議長を大統領とする移行政権が成立した。その後2004年1月に新憲法の制定、同年10月に大統領選挙が行なわれカルザイ大統領が正式に民意に基づき選出された。現在は当初本年4月に予定されていた国民議会選挙（下院議会議員と州議会議員選挙）の9月実施に向け治安等に係る各種困難を抱えながらも準備が進められている。

復興を円滑に進めるには、治安の確保が基本的な前提となるが、首都カブールおよび周辺地域はNATO軍を主体とする国際治安支援部隊（ISAF：International Security Assistance Force）が2002年1月以降本格的に展開し治安維持に当たっている。また、2002年4月、ボン合意の一環でG8治安会合が開かれアメリカが新国軍の創設、ドイツが警察再建、イギリスが麻薬対策、イタリアが司法改革を主導すること

が決められた。その後、日本は国連アフガニスタン支援団(UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan)と共同でアフガニスタン国防省が進めるDDR(Disarmament, Demobilization and Reintegration: 元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰)を主導的に支援することとなった。

DDRも開始当初は地方軍閥の非協力、また非正規の軍事組織は対象とならない等の困難を抱えながらも、昨年の大統領選挙以降は徐々に軌道に乗り始めている。しかし、地方部は未だに旧軍閥勢力が実効支配している地域もあり、一部地域では有力者間の武力衝突が散発的に発生しており、治安情勢は必ずしも安定していないのが実情である。

6. 復興支援の枠組みと優先分野

2001年9月同時多発テロ以降、01年11月にアフガニスタン復興運営グループ(ARSG: Afghanistan Reconstruction Steering Group、共同議長国は米国、日本、サウジアラビア、EU)が組織され、その後アフガニスタン復興支援国際会議(東京開催)において今後2年半以内に45億ドル以上(その内、日本は5億ドル)の支援支出が約束された。また、関係援助国、援助機関等との調整を現地で行なうアフガニスタン政府主催の実施グループ(IG: Implementation Group)の発足も合意された。

このIGはその後主要復興分野毎に関係機関の調整に当たる諮問グループ(CG: Consultative Group)体制へと強化されて現在に至っている。

現在、多くの援助国、国際機関、NGOが各種の開発プログラムを支援中であるが、一口に復興といっても23年もの間内戦が続いたことからその課題は山積しており、多様な課題間の相互関係、因果関係等をよく理解し、一部の分野に偏ることなく包括的なアプローチに基づく支援プログラムを実施していくことが求められる。従って、限られた予算と時間の中で、より効果的な成果を導くためには関係機関の援助調整は欠かせない。

そのため、アフガニスタン政府は2002年4月に今後の復興開発のガイドラインとなる国家開発フレームワーク(NDF: National Development Framework)を援助国・機関に提示し、これに基づきCG体制の下で各種優先プロジェクトが実施されている。これらプロジェクトが徐々に相乗効果を発揮し、プラスの連鎖を生み出し、国全体の社会経済条件、人々の生活条件の向上にバランスよく繋がることが求められている。

7. 地方開発支援の背景と役割

国家開発フレームワークを構成する三つの柱の下で、12の国家優先プログラムが選択され実

図表 - 4 国家開発フレームワークの3つの柱と12重点分野

Pillar 1: 人的資源・社会保障	Pillar 2: インフラ	Pillar 3: 制度
<ul style="list-style-type: none"> ・ 難民 ・ 教育・職業訓練 ・ 保健・栄養 ・ 生活・社会保障 ・ 文化・メディア・スポーツ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 運輸 ・ エネルギー・鉱業・通信 ・ 天然資源管理 ・ 都市管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貿易・投資 ・ 行政・経済運営 ・ 安全保障 (司法、警察、国軍、地雷、DDR)

(資料) 福田幸正、「アフガニスタン復興の現状と支援のあり方」、開発金融研究所報 2004年8月第20号

施に移された。その中の一つに、村落開発省（MRRD：Ministry of Rural Rehabilitation and Development）が所管する国家連帯計画（NSP：National Solidarity Program）がある。今回、筆者が参加した「地方支援プロジェクト」も、その一環もしくはその延長上に位置付けられるものである。

アフガニスタンの復興を進めていくためには、2003年時点で76.7%（国連統計データ：Urban and Rural Areas 2003）を占める農村人口の生活安定を図ること、さらにイラン、パキスタン等へ逃れていた国外難民および国内避難民の帰還のための受け皿整備を進めるという点からも地方開発は優先度の高い政策課題である。地方住民の多くは農牧業に携わっており、農業関連基盤整備（インフラ）、農業の普及体制強化、協同組合等の組織制度の強化改善など、農業分野に対する支援は勿論欠かせないが、その一方で、地域全体の経済社会条件を向上させる観点から、教育、保健衛生、運輸インフラ（道路、橋梁等）、女性支援等多分野に亘る包括的なアプローチを講じることも重要である。また、DDRによって武装解除された除隊兵士の円滑な社会復帰のための雇用確保・促進も地方

開発の重要な課題の一つとなっている。

さらに、アフガニスタンの地方開発にとって克服しなければならない困難な課題の一つにアヘンの原料となる芥子（ケシ）栽培の撲滅がある。イラン、アフガニスタン、パキスタンに跨る地域はゴールデン・クレセント（黄金の三日月地帯）と呼ばれ、ミャンマー、ラオス、タイに跨るゴールデン・トライアングル（黄金の三角地帯）と並んで、世界的に知られたアヘンおよびアヘンを精製して得られるヘロインの生産地である。

ゴールデン・クレセントの他の2カ国イラン、パキスタンでは、それぞれイスラム革命に伴う麻薬禁止令強化、芥子栽培撲滅運動によって生産量が減少したが、アフガニスタンではアヘン生産量は衰えず、国際麻薬管理委員会（International Narcotics Control Board）によれば2003年には3,600トン記録し、世界の違法アヘン生産量の実に4分の3以上を占めると推定されている^(注2)。さらに芥子栽培面積は2003年には80,000ヘクタールであったものが2004年には130,000ヘクタールにまで拡大し、生産量も4,200トンに達したと見られている。アフガニスタン政府の各種撲滅対策にも拘らず芥子栽培が一向に減らないのは、一つには中央政府の行政権限が未だに弱く、地方軍閥の実効支配地域では彼らの有力な資金源である芥子栽培を容易に止めることが出来ない、また近年価格下落が激しいと言われているアヘンではあるが、現在でも1kg100ドル以上で取引され、他に魅力的な代替作物を見出せない農民にとって簡単に栽培放棄することが出来ないといった事情がある。

世界食糧計画（WFP：World Food Program）によって芥子栽培に代わる小麦や果樹等の代替作物転換プログラムが実施されている東部のナングアール州では、芥子栽培によって年間およ

図表 - 5 チャドルで身を包んだ女性
（マザリシャリフ市内の市場にて）



8. 国家連帯計画（NSP）の概要

そ4万5千ドルを得ていた農民が小麦に作物転換したことによって得られる収入は同じ面積の土地から、良くて年間200ドルとの報告もある^(注3)。農民の多くはアヘン仲介業者から将来の収穫を担保に借金しているケースもあり、このような事情も芥子栽培撲滅を困難にしている。

何れにせよ、従来から居住する地方住民、帰還民、さらに除隊兵士、これらの人々が、日常安心して暮らしていける基礎的な生活基盤と最低限の経済基盤の整備を行い、まずは貧困からの脱却と生活の安定を実現し、そこを出発点として民族間の融和、国民としての連帯強化、そして平和の定着へと繋がる道筋を付けることが地方開発に課せられた基本的な課題である。

このような課題を踏まえて、現在村落開発省は多様な援助国・援助機関の支援によるプログラム/プロジェクトを通じ、地方開発、特に地方インフラ整備、村落コミュニティ開発を実施している。国家連帯計画（NSP）の他に主なものだけでも、国家地域開発計画（NABDP：National Area Based Development Program）、国家緊急雇用計画（NEEP：National Emergency Employment Program）、地方給水計画（RurWatsan：Rural Water Supply, Sanitation & Hygiene Promotion）、小規模金融支援（MISFA：Micro Finance Investment & Support in Afghanistan）、学校整備計画（School Window and Construction Program）等が進められている。

国家連帯計画（以降NSPと略す）は、既述の通り12の国家優先計画（Priority Program）の一つで2003年から始められた。現在、全国の農村部で展開され、今や地方開発の柱として育ってきた感がある。本稿ではこのNSPを通してアフガニスタンの地方開発の実態と課題を紹介する。

アフガニスタンには現在村レベルの行政組織がない。地方の人々の身近な開発ニーズを住民の側から行政に反映する制度的仕組みがないとも言える状況である。その状況を改善する第一歩としてNSPの開発目標は各コミュニティ（村）の管理能力、人材教育、経済的資源の改善を通してコミュニティを強化し、住民のニーズに基づくコミュニティ主導の社会経済インフラ/サービス等の開発プロジェクトを実施し、貧困削減を進展させることに置いている。

言い換えると、ボトムアップ機能を持ったコミュニティの意思決定組織である自治会作りと、同時に生活に身近なインフラ若しくはサービスを住民自らが整備することの両方を狙った計画である。NSPは一部の地域のみを実施されるのではなく、都市部を除く全国を対象に進められていることに大きな特徴と意義がある。地方住民の草の根レベルにおける組織化と基礎的インフラ整備・生活サービスの提供を通して、復興の基盤作り、制度作りを全国の農村部に展開する重要な役割を担っている。

NSPに対し、これまでに国際開発公社（第二世銀）IDAが29.5百万ドル、デンマーク5.0百万ドル、英国5.7百万ドル、カナダ11.0百万ドルの拠出があった。今後さらにIDAが97.8百万ドル、EU19.1百万ドル、米国10.0百万ドル、日本10.0百万ドルの拠出が予定されている（拠

出機関/金額は、村落開発省MRRDホームページ情報)

NSPの実施体制は以下の通りである。アフガニスタン政府内の所管官庁は村落開発省であるが、ドイツ技術協力公社GTZと米国コンサルタントDAI (Development Alternatives, Inc.) が管理コンサルタント(OC: Oversight Consultant、以下OC)として契約し、プログラム全体の助言・技術指導、進捗管理を行っている。さらに各州レベルでは、OCの監督下でNGO(2004年23団体、2005年30団体)と国連居住計画(UNHABITAT)が事業促進パートナー(FP: Facilitating Partner、以下FP)として契約し、個々のコミュニティの指導、支援のための活動をしている。プログラム実施期間は2003年6月から2006年6月であるが、村落開発省はさらなる継続的な支援を要望している。なお、コミュニティ・レベルにおける具体的な活動は2004年6月頃から順次開始されている。

9. NSPによる村落コミュニティの組織化

NSPはコミュニティ自らが開発プロジェクトを選択し、実施し、管理運営する能力を身に付けることを重視しているが、大別して2段階の実施プロセスに分かれている。第1段階はコミュニティの組織化(自治会作り)、第2段階が開発プロジェクトの実施である。なお各コミュニティ毎のプロジェクト実施期間は2段階合わせて1年間である。

先ずコミュニティの組織化は、州村落開発局RRD(Rural Rehabilitation Department、MRRD地方局)と各州内の郡を直接担当するFPの指導と助言の下で、現存の小規模集落を一まとめにするか、または大規模集落を分割し1コミュニティが25~300世帯の単位になるよう

にし、各郡が72コミュニティ以下になるように村をグループ化する。

次に、各対象コミュニティ単位に住民の自治組織となるコミュニティ開発委員会CDC(Community Development Council)の設立が進められ、選挙(秘密投票)によってCDCメンバーが選出される。メンバー総数はコミュニティ規模により異なるが、5人から15人程度である。CDC代表、副代表、会計、書記から成る4名の役員も決められる。CDCは各州のRDD(MRRDの地方局)を通して政府に登録申請を行い、村落開発省によって承認された後、政府登録団体となる。現在は住民による自治組織であり、メンバーは無給のボランティアの位置付けである。将来は行政組織へと転換される可能性もあるが今は決まっていない。

図表 - 6 ハザラ人コミュニティのCDCメンバー(パーミヤン州)



(左から4人目女性がCDC代表でイランからの帰還民、右から4人目筆者)

CDCは、その性別メンバー構成の違いにより、男性CDC、女性CDC、男女混成CDCの3つのタイプに分けられるが、その構成比率は各コミュニティの社会的背景(民族、立地場所)の違いによりかなり差異が見られる。なお女性CDCは、男性のみのCDCが設立された

コミュニティにおいて、女性の意見・意向を男性CDC（政府登録CDC）へ反映させるために組織化されたもので、制度上は登録されたCDCではない。各コミュニティで1登録CDCが原則である。

また、以前から各コミュニティでは伝統的な長老ら有力者たちの会合（シューラ）によって重要課題が討議され決められていたが、CDCが組織化された後は既存のシューラは実質的に消滅し、代わってCDCがその役割も果たすようになってきているとのことである。選挙によって選ばれたコミュニティ代表による意思決定メカニズムが徐々に定着しつつある。

10．NSPによる開発プロジェクトの実施

次に、設立されたCDCは、FAの指導・支援の下、コミュニティ自らの開発ニーズに基づき、コミュニティ開発計画の作成と優先開発プロジェクトの選択を行い、プロジェクト・プロポーザルをOCに提出する。その後、村落開発省の最終承認を得て、プロジェクト実施が決まる。各CDCには補助金がCDC規模（25～300世帯）に応じてUS\$5,000～US\$60,000（1世帯当りUS\$200）が、アフガン銀行（Afghanistan National Bank）に開設された各CDCの口座に3回（50%、40%、10%）に分けて振り込まれる。

なおプロジェクトの実施に際しては、プロジェクト総予算の10%はコミュニティの自己負担（労務若しくは資材提供等）が求められる。これは住民自らのプロジェクトに対するオーナーシップを高めるために重要な条件である。また女性の社会的地位向上が課題となっているアフガニスタンの現状を踏まえ10%は女性のためのプロジェクトに支出することも条件となってい

る。

プロジェクトの実施は、大別してコミュニティ住民自らが労働提供をして行なう場合、若しくは技術的に住民のみでは対応が難しいものは外部のNGOに発注する場合の2通りがある。住民が労務提供した場合、上記自己負担部分以外は賃金が支払われるので、NSPは村民にとって臨時雇用の機会ともなっている。

NSPにおいて対象となる開発プロジェクトは基本的に住民のニーズに基づいて決められるが、主に村落道路、浅井戸/深井戸による村落給水、小型水力発電若しくはディーゼル発電機による村落電化、灌漑施設整備（取水口・水路整備等）、学校建設、診療所建設等の村落インフラが中心である。その他に女性プロジェクトとして、識字教育の実施、絨毯等の家内工業の助成等がある。なお、学校、診療所建設の場合は、政府に依る教員、医師等のスタッフ、資機材の供給が必要であること、また立地場所の調整等が必要なことから、それぞれ教育省、保健省、および州知事の許可を必要とする。また、1CDCのみでは施設建設予算を賅えない場合もあり、幾つかのCDCによるジョイント・プロジェクトのケースも見られる。

図表 - 7 NSPによって整備された村の井戸



しかし、一方で所得向上プロジェクト (income generation activity) はCDCからのニーズは高いが、コミュニティ内部の整備のみでは効果が出にくく、外部の条件整備も必要なことから、現段階では女性向けプロジェクト以外では認められていない。また、堤高3m以上のダム、深井戸灌漑等、コミュニティ住民のみでは技術的に建設、運営管理が難しいプロジェクト、また特定住民グループのみに裨益するプロジェクト等も認められていない。

図表 - 8 NSPによる村落道路整備工事



11. NSPの進捗状況

NSPは、Year 1 (2004年～5年) および Year 2 (2005年～6年) の2年間に都市部を除く農村部の全コミュニティ、全国34州20,000コミュニティをカバーすることを目標としている。なお、コミュニティ数20,000はNSP着手時の推計値であり、実際にはコミュニティ数の確定値はプログラム終了後にはっきりする。村落開発省NSP局の資料によれば、Year 1 (2004年～5年) 計画の2005年1月末時点の進

捗は順調に推移しており、次の通りである。実施済みプロジェクト数は今後順調に数が増える見込みである。

図表 - 9 NSP (Year1) の進捗状況 (2005年1月末)

	目標	成果
対象コミュニティ	6,312	7,133
CDC設立コミュニティ	5,050	7,070
コミュニティ開発計画作成	5,050	6,820
プロポーザル提出	5,050	7,769
認可プロジェクト	5,050	6,669
実施済みプロジェクト	3,366	315

(資料) MRRD・NSP局

Year 1では先ず各州から3郡を対象地域として選び、次に各郡最大72の村落を選ぶ。その後、FAによるコミュニティ調査、CDCの設立、メンバー選挙、コミュニティ開発計画の作成、優先プロジェクトのプロポーザル作成・提出、プロジェクトの認可、プロジェクトの実施という一連の流れに沿って事業が進められるが、概ね順調に進んでいることが示されている。なお、Year 2からは対象郡を各州3郡から5郡へと拡大している。

12. NSP実施機関及びコミュニティの声

JICA地方開発支援調査の対象地域、バルフ州(北部地域の州で、州都はマザリシャリフ)、パーミヤン州(州都パーミヤンはカブールの西約200km)を訪問し、NSPに係る具体的な進捗状況、成果、今後の課題の調査を行なったが、各州のRRD、OCおよびFPのヒヤリングでは、以下の点が指摘された。

- NSPは、同一郡内における村落間の社会・経済的条件の格差是正に役立っているが、一方Year 1でNSPの対象とならない郡(アクセスが困難な遠隔地が多い)との格差が広がっており、相対的に対象外地域の開発ニーズ

が高まっている。

- CDCの性別構成を見ると、一般的に、教育水準の高いコミュニティ、市街地に近いコミュニティ、水が豊富で女性の経済力が高い地域において男女混成CDCが多い。また民族的傾向を見ると、ハザラ人、タジク人コミュニティの方が女性の社会参加に寛容であり、混成CDCが多く見られる。一方パシュトゥーン人コミュニティは保守的で女性の社会参加には否定的であり、混成CDCの組織化は困難である。
- しかし、男女混成CDCは一般的に運営が難しいのが現状である。女性のエンパワーメント（権利拡大）の方法を巡っては色々議論のあるところだが、女性メンバーの意思をより適切に汲み上げるためには、女性サブグループをCDC内に別途組織し、そこでまとめられた女性の意見、意思を男性CDCに反映させる方がアフガニスタンの現状を踏まえると、より現実的で効果的である。
- CDCに依るプロジェクト実施状況のモニタリング・評価に基づく、CDC直営で行ったプロジェクトの方が、ローカルNGOに委託した場合よりも高い評価を得ている。FPによるCDCに対する技術的指導（契約、工事監理、施工等）は欠かせないが、外部者のNGOよりもCDCのオーナーシップに基づく直営プロジェクトの方が効果的であることを示している。
- プロジェクト認可後、政府からCDCへの補助金支払いが遅れ気味であり、今は大きな問題ではないが改善の余地がある。
- NSPの予算規模はコミュニティの世帯規模によって1CDC当たりUS\$5,000～US\$60,000（25世帯～300世帯）と決められているが、現実には300世帯を超えるコミュニ

ティもあり、中には帰還民が増加した結果1,000世帯を超えるケースもある。しかし、予算は最大で300世帯分のみしか認められず、1世帯当たり予算額に格差が出てきている。政府に予算配分の改善を要望しているが、予算制約上補助金の増額は認められていない。（FPからの指摘）

次に、NSP実施済みの村のCDCメンバーからは以下の声が寄せられた。

- NSPはコミュニティの社会経済条件の向上に役立っており、住民は評価している。
- CDCは月2～3回の定例会合を開き、会計報告もその都度更新し、透明性の確保に努めている。
- FPからプロポーザルの作成方法、工事実施方法・技術等の訓練、支援を受け、コミュニティの開発プロジェクト実施能力が向上した。
- コミュニティ内には1,150世帯が居住しているが、NSP予算は300世帯分しか来ないので何とかして欲しい。
- 女性の開発ニーズとしては、識字教育、所得向上活動（カーペット織、鶏等の家禽類飼育等）のニーズが高い。

13. 今後の課題と展望

23年に及ぶ内戦が終わり、国外に避難していた難民や国内の避難民も徐々に故郷の居住地へ戻り、また元兵士の武装解除・社会復帰が模索される中、国民の4分の3以上が居住する地方の復興なくして国全体の復興はあり得ない。先ず村落レベルの地道な生活改善、具体的には水・電気、道路、学校、医療施設等の基礎的な生活および生産基盤の整備を進め、経済的基盤

である農業の振興を図り、居住条件面でも、また経済条件面でも安心して居住できるように、住民の生活安定を図ることが最優先課題である。

「衣食足りて礼節を知る」の通り、基本的な居住条件が満足され、貧困脱却への道筋が人々によってしっかりと実感されて初めて、今まで対立関係にあった各民族間の相互理解と和解へのステップへと歩みを進めることが可能となる。

NSPに代表されるコミュニティ開発はアフガニスタンの平和構築のための必要条件であり、まさにその第一歩が現在踏み出された所である。NSPは既に紹介したように、民主的な草の根レベルの意思決定組織の強化という役割も持っており、この組織的基盤を全国的に展開し、州および国の行政組織と連携させ、地方における旧来の軍閥支配からの脱却を図り、国家としての統一的な組織作りの原動力となることも期待されている。

NSP以外の他の地方開発プロジェクトも既に設立されたCDC主導による開発プロセスを活用して実施されるものが増えている。例えば、世界銀行が支援する学校整備計画（School Window and Construction Program）、村落開発省・灌漑省・水資源省が共同で準備を進めている灌漑施設整備計画等は、複数のCDCをグループ化して、NSPより広い地域を単位として実施が予定されている。CDCが当初のNSP実施のための組織という枠を既に超えて、コミュニティを代表する自治組織として対外的にも信頼し得るものとして認知されつつあることを示しており歓迎すべきことである。

しかし一方で未だ克服しなければならない課題も多い。その第一は言うまでもなく治安の回復である。筆者がカブール市に滞在中の3月で

も、MRRDに派遣されていた英国人アドバイザーが、夜間車を運転中に襲われ死亡する事件があり、また帰国後の5月にも復興支援に従事している国際NGOのイタリア人女性がカブール市内で拉致される事件が起きている。幸いこの女性は後日解放されたが、治安に不安があるままでは円滑な復興支援活動は難しい。アフガニスタン国内で活動するJICA関係者も宿舎と事務所、業務上の訪問先以外への外出は安全上制限を受けており、行動範囲が非常に限定されているのが現状である。

また、カブール市から地方都市への移動は道路事情が悪いこともあるが、現在は治安上車による移動は禁止されている。国連がチャーターしている小型機等を利用せざるを得ず、天候不良の場合は回復するまで2日も3日もフライトを待たねばならない。

その他にも、地方政府組織の弱体、政府人材の不足、自己財源の不足等、課題の枚挙にいとまが無いが、一つずつ克服していくしかない。6月23日、主要8カ国（G8）の外相会議がロンドンで開かれ、アフガニスタン復興支援継続を謳った共同声明が発表された。アフガニスタンが自立的に、また持続的に復興プロセスを遂行し得る段階まで、国際的支援の必要性は高い。しかし、一方でNSP等を通して、地方住民自らのイニシアティブに基づくCDCによる地方開発プロセスが定着しつつあり、自立的発展の芽が各地で着実に出てきている。今後はこの芽を大切に育てるプロジェクト、プログラムを支援し、民族和解と平和構築という大きな果実の収穫にたどり着くことを願うばかりである。JICAの地方支援プロジェクトは、その内容は本稿では触れないが、複数のCDCを対象にする広域コミュニティ開発であり、これから始まるプロジェクトであるが、正にこの芽を育てる

役割を担うものであり、その成果が期待される。

(注1) フリー百科事典「ウィキペディア (Wikipedia)」

(http://meta.wikimedia.org/wiki/Main_Page)

(注2) International Narcotics Control Board Annual Report
2004

(注3) Afghanistan Online, "Focus on local efforts to reduce
opium cultivation"