

アフガニスタン復興の現状と支援のあり方 —アフガン・イメージの見直し—

開発金融研究所主任研究員 福田 幸正*1

要 旨

ボン合意以後これまでの2年半、アフガニスタンは山積する問題を抱えながらも、着実に政治プロセスと復興プロセスを歩んで来ており、内戦中の“failed state”というイメージが仮に未だ残存しているとすれば、それは当たらない。

本稿は、従来からあるそうした一般のイメージを覆す、アフガニスタン自らが取り組んだ国造りの基盤としての新紙幣の発行、徴税権の確立努力、ボン・プロセスの着実な実施とそれを可能とした土着のInclusiveな制度“ジルガ”、アフガン政府主導の援助調整体制といった事例を紹介するものである。その上で、これらに共通して認められるアフガニスタンという社会の強靱性と極めて高いオーナーシップの意識に注目し、今後アフガニスタン支援を検討する際には、あらためてこれらの特性とそれらの背後にある土着の制度と能力に着目し、意識的にこれらを活かすべきとの提案を行うものである。

また、アフガニスタンの復活は、一人アフガニスタンが普通の国として西アジアに復帰することを意味するのみならず、西アジア地域全体を普通の地域として捉えることをも可能とするものであり、更には、西アジア地域においてあらたな地域協力の可能性に現実味を与えるものでもある。アフガニスタンのみならず西アジアの個々の国を見る際にも、地域全体の中での位置付けが今後一層重要になろう。

Abstract

During the past two and a half years since the Bonn Agreement, Afghanistan, with profound challenges still ahead, has been making steady progress in the political and reconstruction processes. The simplistic image of Afghanistan as a “failed state” if it still lingers, is, therefore, no longer applicable, given the realities of the situation in Afghanistan now.

This paper attempts to correct the persistently prevailing image of Afghanistan as a “failed state” by reviewing some specific cases in nation building efforts in the country, including the introduction of a new currency, taxation efforts, steady implementation of the Bonn process and the indigenous inclusive institution called “Jirga” which made the Bonn process possible in the first place, and a Kabul-based aid coordination mechanism led by the Afghan government. The paper then points out the common factors behind those cases, namely, resilience of the society and the indigenous institutions, and a strong sense of ownership, and proposes that when considering assistance to Afghanistan these should be consciously explored in greater depth, taking into account their characteristics and the background that led to their indigenous development.

The paper also emphasizes that the revival of Afghanistan does not only mean that the country is becoming a normal one, but it also means that the West Asian region as a whole can finally be looked at as a normal region. Therefore, and furthermore, regional cooperation can now be sought realistically, and each country in the region should also be looked at from this emerging regional perspective, revived and reinvigorated by Afghanistan’s rehabilitation.

*1 現職国際開発高等教育機構 国際開発研究センター 上席調査役

はじめに

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件とそれに続く米英のタリバーンに対する武力行使、2001年12月のボン合意、2002年1月の東京会議開催と、一連の急展開はアフガニスタンに対する一般の関心を高めることになった。その後2003年3月の米軍のバクダッドに対する航空攻撃によって関心は一気にイラクにシフトした感があったが、同年5月1日のブッシュ米大統領による主たる戦闘の終了宣言以降のイラク情勢の混迷、悪化、そして本年6月28日の主権委譲という展開の中で、イラクとの対比というコンテキストで昨今あらためてアフガニスタンに対する関心が高まってきたという見受けられる。

著者は2002年10月から2004年3月末までの17ヶ月間、JICA専門家として設立間もないアフガニスタン援助調整庁（2002年10月～2003年9月）と、アフガニスタン財務省（2003年9月～2004年3月）に派遣され、同国の復興初期の援助調整業務に携わる機会を得た。帰国後の気づきの点としては、アフガニスタン関係情報はインターネット等を通して各種広く公開されており、また最近では過去2年半の実地体験をベースとした国際機関を中心とする有用な分析レポート等も開示されてきているが、それらはアフガニスタン援助に直接携わる人々の間ですら必ずしも知られず、未だアフガニスタンは断片的なニュースや暗いイメージで語られることが多く、本流を簡潔に示したものが見当たらないと感じられることである。

2002年12月のボン合意から2年半しか経過していないが、その間問題山積する中であってもアフガニスタンは静かに、そして着実に、平和定着のためのプロセスと復興プロセスを歩んできたと言え、第二の東京会議とも称されたベルリン会議（2004年3月31日～4月1日）を了し、また、ボン合意の最終局面である本年9月に予定されている大統領・議会選挙を控えたこの時点で、あらためてアフガニスタンのnation buildingの足跡を振り返ることは、ポスト・コンフリクト国への支援のあり方を考察する上でも意味のあることと考える。

本稿の構成は次の通りである。まず、基礎的な

社会、経済指標を示すことを通し、アフガニスタンという国を見る上での基本認識の確認を行う。また、アフガニスタンが直面する当面の諸課題についてアップデートする。その上で、アフガニスタンではポスト・コンフリクト国では起こりがちないわゆるHumanitarian Catastropheや物価の急騰・為替の急落が生じなかった事実にあらためて着目し、殊に後者に関連して（地方では軍閥が割拠する中での）統一国家造りの基礎たる通貨発行権、徴税権等の確立への努力について紹介する。また、政治（ボン）プロセスの着実な実施とそれを可能とした土着のInclusiveな制度“ロヤ・ジルガ”について触れる。更に、政治プロセスを補完し相補う国際復興支援体制とそれと並行してアフガニスタン政府自らイニシアティブを取ることを目論んだ現地ベースの援助調整体制をレビューする。そして、これらから共通して導き出すことが出来る援助する側にとっての望ましいスタンス、即ち、土着の制度、能力に対する洞察と尊重の重要性を指摘する。また、西アジア地域の中でアフガニスタンを位置付けることの今日的意義について触れ、鳥瞰図的視点を勧奨する。最後にこれらのエッセンスをまとめ、結論とする。

本稿は、6月10日に本行で開催した同題の公開セミナーでの解説にその後入手した情報等を加え整理し直したものである。セミナーに参加頂いた大勢の皆様（約百名）にはこの場を借りて深く感謝申し上げたい。セミナー出席者のアフガニスタンに対する高い関心と問題意識にあらためて感じ入った次第である。なお、セミナー出席者から要望が多かったが時間の関係で割愛した著者のカブールでの活動概況については、若干のエピソードと共に末尾に参考として掲載した。アドバイザー業務の一端をカブールの雰囲気と共に参考に供したい。

なお、本稿は副題（～アフガン・イメージの見直し～）にもあるように、アフガニスタンに対する一般的イメージの修正を図りつつ、あくまでも全体を見渡すための一つの視点を示すことを試みるものであり、個別セクターの詳細等については別の機会に譲ることとしたい。

第1章 アフガニスタンの社会経済概況

1. 社会指標

アフガニスタンは1997年以降UNDPの人間開発報告の人間開発指標は発表されていないが、1996年時点では174ヶ国中169位と最下位近くに位置していた。図表1の最近時点での指標を見ても、依然最下位から数えた方が早い水準にあるものと推定される。唯一改善が顕著な指標としては、女子の初等教育就学率が挙げられる。これは、タリバーン時代の厳しい女性差別の一環として女子への教育が禁止されていたものがタリバーンの放逐に伴い解禁となり、アフガニスタン政府がUNICEFとともに“back to school”キャンペーンに注力したことが奏効したためといえる。しかし、アフガニスタンの社会指標を下げている要因のかなりの部分には、依然として残る同国特有の女性に対する社会的制約、因習が指摘されている。なお、数値としては確認できていないが、内戦終結による民生の安定化に伴い、人口爆発の兆しが懸念される。

因みに、アフガニスタンの社会指標の厳しさを示す際に、乳幼児死亡率の例を挙げて、「赤ん坊の4人に1人は5歳の誕生日を迎えられないことを意味する」と、言及されることが多い。

図表1 主要社会指標

人口(2002年)	: 21.8百万人
平均寿命(2001年)	: 42.8年
乳児死亡率(2001年)	: 165件/1,000人
乳幼児死亡率(2001年)	: 257件/1,000人
妊産婦死亡率(Current)	: 1,600件/10万出生
識字率(15歳以上 2001年)	: 36% (男:51%、女:21%)
初等教育就学率(Current)	: 男子51% 女子40%

出所) IMF、アフガニスタン政府

2. 経済指標

20数年に及んだ内戦の終結後、ボン合意に基づく政治プロセスの順調な進展(暫定政権発足(2001年末)、緊急ロヤ・ジルガを経た移行政権の選出

(2002年6月)、憲法ロヤ・ジルガを経た新憲法の採択(2004年1月))、また並行してこの平和の定着を不可逆とするための国際的な人道、復旧、復興支援を得て、アフガニスタンの経済状況は急速に改善してきたと言える。

2002年度(2002年3月21日~2003年3月20日)のGDPは約41億ドル、一人当たりGDPは186ドルと最貧国レベルにあるが、特に都市部での緊急援助に伴う建設部門とサービス部門(ホテル、レストラン、小売業、自動車修理、レンタカー等)の活性化が顕著である。なお、首都カブールは“... and taxis, trucks, and donor vehicles now clog Kabul's streets.”(ADB 2004, p. 110)とまで言われる様相を呈している。

また、アフガニスタンの総就業人口の約80%は農業関連で占められており、GDPでも約52%を占める農業国ではあるが、内戦に加え1999年から2001年にかけては3年間連続の早魃に苛まれてきた。しかし、「タリバーンが去ったら雨が降った(カルザイ大統領)」と言われるように、2002~2003年は降雨に恵まれ、また、国際機関を中心とする援助による優良な種子や肥料を得て2003年度の小麦生産は自給量を達成した内戦勃発直前の4百万トンを超えるにまで回復している(小麦収穫:2002年度83%増、2003年度62%増4.4百万トン)。但し、小麦増産は専ら北部と西部でのことであり、最近でも南部を中心に早魃の被害が報告されている(UNAMA Press Briefing Jun. 17 2004)。また、産地から市場へのアクセスの不備、貯蔵施設の不備等によって、小麦増産がそのまま国民全てを裨益するには及んでいない。また、小麦増産は農民の生産者価格の低落を招来しており、それが麻薬の原料作物である芥子の栽培へのインセンティブとなっているとも言われている。

いずれにしても、建築業、サービス業、農業の伸張によって、GDP成長率は2002年度29%、2003年度23%と極めて高い数値を示している。但し、この高度成長は、タリバーン時代が極めて低調であったことによる当然の結果である。

なお、その他の産業では、畜産業も有望ではあるが、農業とは異なり早魃からの回復は遅れており、過放牧、えさ不足、また、口蹄疫(foot-and

図表2 主要経済指標

GDP	: 40.48億ドル (2002年度)
一人当たりGDP	: 186ドル
主要産業 (GDPに占める割合)	
農業	: 52% (人口の80%)
鉱工業	: 24% (主に建設業)
サービス	: 24%
GDP成長率	: 23% (2003年度見込み) (2002年度: 29%)
物価上昇率	: 9%増 (2003年度)、5% (2004年度予測)

出所) ADB、IMF、アフガニスタン政府

mouth disease) の影響も懸念されている。

鉱業については、石炭、鉄鉱石、銅、亜鉛等のポテンシャルはあるものの、今後本格的な探査が求められる。また、天然ガスについては埋蔵量2,500億立方メートルと推定されており、今後、発電、肥料生産、石化製品製造に有望とされている。

なお、物価上昇率が9% (2003年度) と意外と低い点が注目されるが、これについては第2章で触れることとする。

3. 当面の課題

ADBによると2008年までは年率15%の経済成長、その後の5年間は10%という好調な予想を立てているが (ADB 2004, p. 112)、それを担保するための相互に関連するいくつかの課題をここに挙げる。

(1) 大統領・議会選挙

ボン・プロセスの最終局面である大統領・議会同時選挙は、ボン合意での日程に基づき当初2004年6月に予定されていた。ところが、地方での治安問題、有権者登録に係る技術的問題等によって2004年9月まで延長された。

有権者数は9.5~9.8百万人 (18歳以上成人) と推定されており、2004年6月26日現在の登録済み有権者数は合計5,009,834人、うち男性3,127,086人 (62.4%)、女性1,882,748人 (37.6%)

である (UNAMA Press Briefing, Jun. 27 2004) *2

1日当たり有権者登録件数は徐々に増加しており、6月17日現在では毎日1万人登録と報告されている。このペースが続けば全ての有権者をカバーし切れなくとも選挙が成立するレベルに達するものと見込まれる。なお、2004年6月15日のカルザイ大統領の米国議会での演説での発言からしても、有権者登録7割程度達成 (6~7百万人) をもって民意を概ね反映との判断で予定通り9月に選挙が実施されるものと予想される (“And as this process continues till September, we will have at least 6 to 7 million people registered, ...” Jun. 15, 2004)。

ただし、順調な有権者登録プロセスと公正かつ自由な選挙実施の前提は治安である*3。

(2) DDR (Disarmament, Demobilization, and Reintegration)

10万人を対象とした武装勢力の解体、社会復帰を行うDDRは2003年10月開始され、それ以降、武装解除9,500人、うち社会復帰中7,675人となっている (UNAMA Press Briefing Jun. 24 2004)。9月の大統領・議会選挙を控え、2004年6月末迄に4万人の武装解除を予定していたが、進捗は遅れている。武装解除を巡って地方軍閥の抵抗も散発的に起こる中、国軍や警察の対応能力は未だ十分でなく、したがって、これを補完するために治安分野での国際支援が緊要である。

(3) ISAF (国際治安支援部隊) の地方展開

前述DDRでも述べたとおり、本来国内治安維持は国軍と警察が担うべきであるが、未だ十分な対応能力を有するまでには至っていない (国軍兵力目標7万に対し、現時点では1万人程度)。

国軍、警察の育成を待つ間をNATOに指導されるISAFが埋めることが期待されるが、未だISAF (兵員 約6,500 主力: 独、加) は基本的にカブールから外に出していない (米を中心とするCoalition軍は約20,000人規模。主にパキスタンと

*2 男女差が大きい、女性が3割以上となっていること自体、アフガニスタンでは画期的といえる。なお、アフガン選管とUNAMAは女性の有権者登録の向上に努めている。

*3 大統領選挙は2004年10月9日まで、また、議会選挙は2005年4月まで実施が延期された。

の国境周辺でタリバーン/アル・カーイダ残党掃討作戦展開中)。

2003年10月、国連安全保障理事会はISAFのカブール外への展開を承認した(決議1510)。その後、アフガニスタン政府や国連の度重なる要請によって、NATOは基本的に派兵増強を約しているが、具体的な見通しについては、2004年6月末のNATO首脳会議(イスタンブール)で議論される予定であり、その結果が注目される(NATO首脳会議最終日の6月29日、NATOはISAFを9月までに現在の6,500から10,000人規模に拡大することを決定した)。

(参考) PRT (Provincial Reconstruction Team)

ISAFやタリバーン/アル・カーイダ残党掃討Coalition軍とは別に、PRTはCoalition軍のいわば地方開発部隊として地方要所要所に展開している(米、英、独、ニュージーランド等)。

現在15のPRTが展開していると言われている。1PRTの構成は50~100人のCoalition軍兵士と援助スタッフからなり、また、各PRTにはアフガニスタン内務省の将軍クラスがin-beddedされている。PRTは地方軍閥等に対する抑止力として機能する傍ら、井戸掘り、灌漑施設修復、学校修復等の簡易な復興開発を実施している。

一部NGOからは、PRTは純粋なNGOと紛らわしく、かえってNGO活動を危険に晒す、あるいは援助活動の重複を来す等の批判もある一方、援助活動における安全確保との観点から早期拡大展開を望む声も大きい。なお、PRT側とNGO側との相互理解を促すために、UNAMAが仲介役を果たしている。

今までのところ、PRTの展開地域は限定的ながらも、住民からはさしたる反発も報告されておらず、静かに効果を上げていると言える。

ISAFやPRTの動静は、ポスト・コンフリクト国における軍民協力の形を考察する上でも有用な示唆を示すものと考えられる。

(4) 麻薬問題

タリバーン時代末期、芥子栽培は厳しく禁止されたが、タリバーンの放逐と同時に芥子栽培が復

活し、今やアフガニスタンは世界最大の芥子生産国にまでなっている(世界のアヘン生産の3/4、3,600トン(2003年度)、アヘン輸出額25億ドル(2002年度)GDPの40%)。(IMF2003, pp. 36-46 IMF2004, p. 17)

アヘン収入は軍閥のみならず、タリバーンやアル・カーイダ残党の資金源となっているとも言われ、また、政治、経済、社会全体を蝕み復興の足枷となり、更には国自体が「麻薬マフィア国家化」(narco mafia state)することが懸念される。

アフガニスタン政府は10年間で麻薬を撲滅することを宣言しているが、農民の生計問題もからみ、総合的な対策を要する。

(5) 援助関係者を対象としたテロ増加傾向

政治プロセス、復興プロセスの妨害を目論んだと考えられる援助関係者を対象としたテロ事件は、2003年中は1~2ヶ月に1件程度の頻度で発生していたが、2004年に入り1ヶ月に数回の頻度に増加している。

(参考) 2004年に入ってから援助関係者殺害事件(2004年6月30日現在)

2004. 6. 26 ジャララバード:アフガン人女性選管スタッフ(2人)がバスで移動中にバスに仕掛けられた爆弾により死亡、その他乗員13人重軽傷。

2004. 6. 10 クンドゥス:世銀融資道路事業に従事する中国人労働者が就寝中、賊に機関銃掃射され射殺される(6人死亡、5人負傷)。(タリバーン犯行声明)タリバーン崩壊後最大規模の外国民間人殺傷事件。

2004. 6. 2 バグデイス州:「国境なき医師団」の3人の外国人(ベルギー女性、蘭、ノルウェー)とアフガン人(2人)が車両にて移動中、二人組み(オートバイ)に手榴弾、機関銃掃射により殺害される。(タリバーン犯行声明)

2004. 5. 5 ヌリスタン州:国連選挙関係ア

- フガン人スタッフ（3人）と2人の英国人安全対策コンサルタントが、暴行の上、射殺される。（タリバーン犯行声明）
2004. 4. 27 カンダハル州：アフガン人援助関係者2人が事務所への襲撃で射殺される。
2004. 3. 6 ザブール州：赤新月社アフガン人1人が射殺される。
2004. 3. 5 ザブール州：カブール～カンダハル道路建設に従事していたトルコ人技師（1人）が射殺される。
2004. 2. 25 カブール近郊サブリ：アフガン人援助関係者5人が射殺される。
2004. 2. 22 オーストラリア人（1人）ヘリコプター・パイロット（Louis Berger Group Inc.）が射殺される。米人工事監督1人（女性）と英国人ガードマン1人が重傷。
2004. 2. 14 ファラ州：アフガン人地雷除去作業員4人殺害。

第2章 復興の前提のレビュー

センセーショナルなニュースに隠れて見落とされがちか、あるいは既に周知の事実となっていながらも相応の注目を集めなかった幾つかの出来事（あるいは「起こらなかったこと」）にあらためて焦点を当て、アフガニスタン復興の鍵を探ることとしたい。

1. 難民の大挙帰還

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件に続く米英のタリバーンに対する武力行使に伴って、多くの難民がパキスタンとイランを中心とする周辺国に避難したが、既に、内戦時代からの難民も含め3.6百万人の難民が帰還を遂げている（UNAMA Press Briefing Jun. 10 2004）。なお、パキスタン、イランにはいまだ2.3百万人の難民が残留し、国内避難民（IDP：internally displaced person）も18.8万人いると言われている

が、今年は更に1百万人の難民帰還が見込まれている（UNAMA Press Briefing Jun. 13, 17, 2004）。また、2004年6月上旬では1日当たり平均約5,000人が主にパキスタンとイランから帰還しており、両国の学校が夏季休暇に入る6月末頃には、帰還のピークを迎える見通しと言われている。

個々の悲劇を無視するものではないが、これだけの難民が発生したにもかかわらず、難民の発生、移動、難民キャンプ居留等での人命の著しい損失等いわゆるHumanitarian Catastropheは生じていない事実にあらためて注目すべきである。

政治的迫害、早魃等によって未だ原住地に戻れない難民の問題も無視は出来ないが、この世界最大規模とも言える難民帰還がUNHCR等の国際支援を得つつ大きな惨事も起こさず整然と行われ、そして帰還難民の多くが原住地の農地に戻り耕作地を広げたからこそ、降雨にも恵まれたこととも相俟って2002年度、2003年度の高成長をもたらしたとも言え、この点あらためて注目すべきである。即ち、復興、経済発展の基礎の一つである労働力の確保と言う意味でも、難民の大挙帰還の意義は大きい。（10万人を対象としたDDRプログラムを通じた兵士の社会復帰も、治安の観点とともに、失われた人的資源の確保という観点からも位置付けるべきであろう。）また、難民と帰還難民は、平和の定着を希求し支持する“声無き”勢力としてもあらためてとらえるべきであろう。

2. 通貨発行権の確立努力

難民問題に伴うHumanitarian Catastropheが生じなかった事に加えて、ポスト・コンフリクトにも関わらず、物価、為替が比較的に安定していること自体注目に値する。即ち、3ヶ月という極めて短期間に、軍閥が発行するものも含め少なくとも3種類流通していた紙幣を一本化し、同時に3桁のデノミを実施、それを成功させたことによって国家統一の要である通貨発行権の確立と、それによる経済安定の基盤を築いたのである。紙幣の統一は、アフガニスタンにとっては中央政府の威信を国土津々浦々にまで行き渡らせると言う象徴的な意味においても特記すべき出来事であ

る。

この新紙幣発行を巡るエピソードについてはIMFレポートにあたかも“プロジェクトX”のように生き活きと描かれているが、以下に時系列的にその概要を紹介する(IMF 2003, pp. 97-102)。

2002年中旬：

タスク・フォース作業開始

{運営委員会(Steering Committee)：アフガニスタン中央銀行、財務省、IMF、USAID、ドイツ連銀、国連}

新紙幣導入

- Af279億(約8億枚、500トン)
 - 印刷発注：外国印刷会社(スウェーデン、ドイツ)
 - 2種類の非公式紙幣は市場レートに近い50%割引で交換することとし、また不足回避、今後1年間の需要の伸びも勘案し発行量を推計
- 新旧紙幣交換所開設：
 - 全国47ヶ所設置(少なくとも1県に1交換所)
 - 地域マネジャー配置(全国を7地域に分割)中央と地方の通信事情が劣悪な中、実際の交換作業に伴う問題処理は地域マネジャーと交換所マネジャーの機転に頼るところ大。
 - 2,500人動員(アフガン人銀行部門経験者)
- 輸送：地方への陸路輸送は危険なため、空輸(USAIDがヘリコプター2機と航空機1機を手配)。アフガン空軍も初期の段階で動員
- 安全対策：新紙幣輸送から旧紙幣焼却まで万全な安全対策が求められた。
 - その一環として、中銀総裁・副総裁は地方軍閥のところまですぐ赴き、直接協力を要請(交換期間中、大きな事故・不正が起こらなかったことは特筆に値する)

2002年9月4日

- カルザイ大統領による新紙幣導入発表

- 全国キャンペーン開始：識字率の低さ、テレビ普及の低さから、専らラジオ、口コミ、演説会、村落集会、ポスターに依存

2002年10月7日

- 交換開始(当初は12月4日までの2ヶ月間を設定)
 - 偽造紙幣の駆け込み印刷のリスクを極力排除するため、2ヶ月間という短期交換を設定
 - 最初の2週間は、早期大量交換を図るために両替商のみを対象に交換{10%サンプル・チェックによる交換効率化(両替商持ちこみ旧紙幣の10%をサンプル・チェックし、その適格比率を全体に適用することで中銀、両替商間で事前合意)}
 - 一般市民からの交換要求が高まったので、交換開始後2週間を待たずに主要都市交換所での一般交換に踏み切る。

2002年11月初旬

地方交換所では新紙幣遅配により交換開始が遅れたため、期限内交換に対する不安が起これ、交換レート急落し始める

2002年11月中旬

1ヶ月間の交換期限延長発表(2003年1月2日まで)と同時に交換レート回復

旧紙幣回収

- 回収：Af19兆(約50億枚、2,000トン)
- 処分方法：当初は穿孔、裁断を予定していたが、シュレッダーの遅配・故障頻発、また、多くの交換所には電気が来ていなかったことにより所期の効果上がらず、結局オブザーバー監視のもと焼却(焼却炉：地元対応容易、安価、電気不用)

2003年1月2日「新旧紙幣交換は静かに完了した。」*4

新紙幣導入は平穩のうちに終了し、その後新

*4 “The exchange ended quietly on January 2, 2003.” (IMF2003, p. 101)

Afghaniの対ドル為替レートはAf48/\$ 1 近辺で安定している。また、物価上昇率も2003年度は9%に留まり、2004年度は更に5%に下がることが予想されている（ADB2004, p. 111 IMF2004, p. 6, p. 17）。

新紙幣導入は国際的な支援を得た事業ではあったが、アフガニスタン中央銀行、財務省のみならず、全国の地方交換所に展開した2,500人ものアフガン人スタッフや地域マネジャーの活躍、また、両替商等の土着のネットワークや能力が有効に機能したことに支えられた部分が大きいものと考えられる。なお、旧紙幣を地元の事情を活かして結局は焼却処分にしたエピソードなどは、ともすれば援助関係者が陥りがちな独り善がりや思い込み起因するものと思われ、笑い話以上の示唆を与えるものである。また、新紙幣導入の成功自体、中央と地方との行政関係が存在してこそ可能であったことをも示唆するものである。

3. 徴税権の確立努力

通貨発行権と表裏一体をなす徴税権の確立については、2003年1月の新紙幣導入成功からさほど経たない2003年5月に発布された国家安全保障評議会決定が、課税の中央集権化に向けた重要な出来事として注目される。この決定は、各県で徴収された税、関税は中央政府に移管されるものと改めて定めると同時に、知事と軍司令官の兼任の禁止とともに税関長等の中央任命という官職任命権の中央集権化をも再確認するものである。

この決定は、中央政府への忠誠の証として、知事（軍閥）が徴収し地元で留保している税、関税を中央政府に上納することを命じたものであり、また、知事によっては勝手な称号を名乗っていることに対し、官職任命権は中央にあることを周知徹底せしめるものである。知事らはカブールに召集され、2003年5月20日にこの決定に合意し署名している。

アフガニスタンでは地方は軍閥が割拠し、中央政府は首都カブールのみをNATOに指導される国際治安支援部隊（ISAF）に守られながら辛うじて維持している、あるいは、カルザイ大統領は“カブール市長”とまで揶揄されることのある現

政府としては、この2つの重要な権限の中央集権化は画期的な出来事として位置付けられるべきであろう。

実際にどれだけ上納されるかが焦点であるが、この直後、ガーニ財務大臣自ら地方の知事（軍閥）を行脚し、徴税に当たっている。

この決定は極めて重要であり、また、アフガニスタンの現状が滲み出ているものでもあるので、以下にその抄訳を紹介する。

『国家安全保障評議会決定（抄訳）』

政府組織の強化、行財政制度の改善、治安改善、社会正義・法の支配のために、多くの指針が全土に発布されたが、これらは無視され、また、税収は中央に適切に送られていない。また、多くの知事、軍司令官、地方公務員は中央の許可を得ないまま外遊している現状がある。更には、適切な選考プロセスを経ないまま軍籍に就いている者もいる。彼らは勝手に権力をほしいままにしており、中央からの度重なる命令にもかかわらず文官職と軍籍を兼ねている。以上に鑑み、国家安全保障評議会は以下の決定を行った。

- ① 全ての地方公務員、軍人、殊に知事は無条件に中央政府の命令、規則、規定に従わなければならない。
- ② 知事は、全ての税収を中央に移管しなければならない。
- ③ 知事は、他の県に介入してはならない。
- ④ 知事の兼職の禁止
- ⑤ 知事の中央政府の政策（内政、外交）の遵守
- ⑥ 中央政府の許可なくして知事、軍司令官、地方公務員は外遊できない。また、中央政府の許可なくして中央政府に替わって（他国と）交渉し協定を結ぶことは出来ない。
- ⑦ （地方の）軍は、適切な軍委員会の定める規定に基づかない限り、兵員募集、予算要求はできない。
- ⑧ 地方の軍司令官とその兵員は、国防省の許可及び知事との協議を経ない限り軍事行動はとれない。
- ⑨ 地方の軍司令官は、民事に介入できない。
- ⑩ 不法な外国（自動車）ナンバープレート、不法通行証の保持禁止
- ⑪ 法令に定めのない称号の禁止

- ⑫ 税関長、中銀支店長等の中央政府任命
- ⑬ 以上決定の施行を確保するために、大統領任命の使節を地方に派遣する。』

以上は、中央政府と地方の実力者、いわゆる軍閥との間に、一触即発の事態を惹起しかねない決定であったが、結果的にイスマイル・カーンやドスタム等の有力軍閥を従わせることに成功しており、中央政府の威信を印象付ける特記すべき出来事である。

4. ボン・プロセスとロヤ・ジルガ

アフガニスタンの平和の定着プロセスは2001年9月11日の米国同時多発テロ事件から始動した。911は国際社会にアフガニスタンが二度とテロリストの温床となることなく、秩序ある安定的な国になることを要求した。2001年11月27日から12月5日にかけてアフガニスタン諸派によるボン会議が国連主催で開催され、最終日の12月5日、暫定政権の樹立及び2年半以内に自由かつ公正な選挙によって恒久政府が樹立されるまでのプロセスが採択された（ボン・プロセス）。

図表3のように、これまで着実に平和定着のためのボン・プロセスが進展してきたことは、あらためて十分評価されるべきであろう。当初予定からは若干伸びたものの、仕上げは本年9月予定の大統領・議会同時選挙を待つばかりである。

なお、「イラクとアフガニスタンの命運を分けた要因如何」との問いに対しては、1. 国内外から広く支持を得ているカルザイ大統領の役割は

大きい。2. 国連を含めた国際社会の当初からの一枚岩の支援、という2点がアフガニスタンの特色として挙げられるケースが多いようであるが、これに加えるとしたら、まずは政治プロセスの有無を挙げるべきであろう。また、ロヤ・ジルガというアフガニスタン土着の意志決定システムが有効に機能し、政治プロセスの着実な実施を可能としたことにもあらためて注目すべきと考える。

ロヤ・ジルガ (Loya Jirga) は、パシュトゥ語で「国民大会議」や「国民大集会」と訳されている。アフガニスタンの指導者は、伝統的に新国王の選定や憲法採択などの重要な政治的決定事案・係争解決のためにその都度ロヤ・ジルガを開催してきた。常設機関ではないが、ボン合意でもその開催を求めており国民の合意形成に不可欠の機関となっている。ロヤ・ジルガのメンバーは全国の伝統的村落集会であるシューラ (shura) で選ばれ首都カブールに送られる部族長、長老、地方の有力者等である。

従来のロヤ・ジルガは概ねすべての民族、宗派をカバーしてきたが、女性の参加は極めて限定的であった。1964年の憲法ロヤ・ジルガには4人の女性が憲法草案諮問委員として参加しており、また、1977年のロヤ・ジルガではその15%が女性であった。但し、いずれの場合も、都市の教育を受けた女性に限られていた。

ボン合意では、暫定政府発足 (2002年12月) から6ヶ月以内に緊急ロヤ・ジルガを開催し、自由かつ公正な選挙を経た正式政権発足 (緊急ロヤ・ジルガから2年以内) までの移行政府の設置を求めている。また、暫定政府発足から18ヶ月以内 (2003年12月) に憲法採択のためのロヤ・ジルガ開催を求めている。なお、2003年6月の緊急ロヤ・ジルガには代表1,500人のうち女性は160人が確保され、2003年12月から翌2004年1月まで開催された憲法ロヤ・ジルガ^{*5}では代表502人のうち89人が女性であった。

ボン合意の下でのロヤ・ジルガ代表選挙方法は、まず選挙人を選ぶ二段階方式が採用されてい

図表3 ボン・プロセス実施状況

2001. 12. 5	ボン合意	
↓		
2001. 12	暫定政権	済
↓		
2003. 6	移行政権	済 (緊急ロヤジルガ)
↓		
2004. 1	憲法採択	済 (憲法ロヤジルガ)
↓		
2004. 6 (当初期限)	新憲法に基づく選挙	(2004年9月予定)

*5 3週間の討議を経て新憲法を採択している。なお、緊急・憲法ロヤ・ジルガとも、事前に各地方で討議を重ねた結果をカブールに持ち寄ったものである。

る。選挙人は伝統的村落集会であるシューラ（shura）で選ばれ、その後選挙人が当該選挙区のロヤ・ジルガ代表候補に一票を投じる手続きである。また、女性、少数派などがカバーされることも確保されている。選挙人を選ぶシューラは部族長、長老、地方の有力者等によって構成されており、シューラ自体の選定基準等には不明瞭なものがあるが、アフガニスタンの現状に鑑みると、このシューラを活用したロヤ・ジルガはそれなりに合理的といえる。

なお、ジルガの起源を探ると、語源的には13、14世紀のジンギスカン時代のモンゴル語「ジェルゲ」に行きつくという説もある。「ジェルゲ」とは規模の大小に関わらず「車座」とか「円形の布陣」など、円形ないしはそれに近い配置の形を指し、車座になって行う部族会議の意味につながるという。また、車座になるということは、参加者に序列をつけないことをも担保する（杉山2003、pp. 47-49）。

ボン・プロセスは、多分にこのモンゴルの風習、あるいはおそらくそれ以前からあった遊牧民の習慣を受け継いだアフガニスタン固有の意志決定プロセスを巧みに利用したものと考えられる。なお、これら2回のロヤ・ジルガの成功そのこと自体もさることながら、これだけの規模のイベントの準備、運営などのロジスティクスも考えると、国際的支援があったとはいえ、関係した大勢のアフガン人自身の組織力も注目に値する。

（参考）

ジンギスカンは強力な軍隊を作るために、敢えて部族別部隊を廃して千人からなる部族混成部隊に再編成したと言われている（NHK2004）。この千人の部隊編成の「千」という数字はアフガニスタンでは「ハザラ」と言い、ジンギスカンの末裔と言われる「ハザラ人」の「ハザラ」の語源の由である（岩村1975、p. 314）。

現在軍閥を解体して社会復帰させるDDRが日本リードで実施中であるが、同時に米国の支援の下で人種、部族、宗派を廃した真にアフガニスタン国民を代表する新国軍が育成されつつあり、ジンギスカンの部族混成モンゴル軍を想起すると興味深いものがある。

第3章 国際復興支援体制と現地ベース援助調整体制

本章では、アフガニスタンに対する国際復興支援体制の流れと、それと並行してオーナーシップを名実ともに確保することを志向してアフガニスタン政府自らが発案し、進化させていった現地ベースの援助調整メカニズムについてレビューする。

1. 沿革（図表4）

アフガニスタン支援のための国際援助調整は、1997年1月に発足した主に欧州を中心としたAfghanistan Support Group (ASG) が担っていた。しかし、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件は、それまでの対アフガニスタン国際協調の態様を抜本的に変質させることになった。即ち、政治的和解プロセスについては2001年12月ボン・プロセスが始動し、また、政治（ボン）プロセスを支える復興プロセスについては、2001年11月、日米をはじめとするAfghanistan Reconstruction Steering Group (ARSG：共同議長国：米、日、サウディ・アラビア、EU、60ヶ国以上及び国際機関参加) がASGに取って代わりアフガニスタン復興支援の推進力となった。

2002年1月、ARSGはアフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）を開催し、ARSG共同議長国がそのまま東京会議の共同議長を務め、61ヶ国、21国際機関の参加を得て45億ドル以上（ボン・プロセス期間の2年半の資金需要に対応。日本：5億ドル）の支援が約束された（プレッジ）。また、アフガニスタン政府が主催し、援助国・機関、NGO間の調整を現地ベースで図るImplementation Group (IG) の発足も合意され、少なくとも四半期に一度カブールでIG会議が開催されることも合意された。早くも、東京会議の時点で、アフガニスタン政府が援助調整のイニシアティブを取る為の仕掛けが目論まれている。

2002年4月と10月にIG会議がカブールで開催され、そのなかでアフガン政府側は開発の方向と枠組みを示した国家開発枠組み（National Development Framework：NDF）やNDFに基づく現

地ベースの援助調整体制の進化を目指したConsultative Group (CG) 体制を打ち出した。

2002年12月のASG年次会議（ASG最終会合となった）で、これまであったASG、ARSG、IGのCG体制への一本化が図られ、アフガニスタン政府がイニシアティブを取る形で現地CGを通したドナー側との共同作業の中で2003年度予算編成作業が行われることとなった。

2003年度予算案編成結果に基づく当該年度の資金ニーズに対してドナー側の最終的なエンドースを得るべく、2003年3月中旬にアフガニスタン支援国年次会合（Afghanistan Development Forum：ADF カブール）と（Afghanistan High level Strategy Forum：AHSF ブラッセル）が開かれ、東京プレッジを踏まえた2003年度に必要とされる援助額の確認がなされた（開発予算：17億ドル（援助要請）、経常予算：5.5億ドル（内訳：2億ドル＝国内税収見込み 3.5億ドル＝援助要請）。（註：2003年度予算：開発予算：70%援助手当で済。経常予算：執行遅れもあり4.3億ドルに収まり、全額税収と援助でカバー）（IMF “Islamic State of Afghanistan: Staff-Monitoring Program” April 2004）

その後、アフガニスタンへの援助の緊要性に鑑み東京プレッジは順調に実施されたこともあり、2004年中のボン・プロセスの終了を控えてその後の継続支援を確保するために、2004年3月31日～4月1日にアフガニスタン復興支援のためのベルリン会議が開催され、2004年度分として44億ドル、また、2004年度から2006年度までの3年間を対象に82億ドル（日本：2004、2005年度を対象に4億ドル）の多年度プレッジを国際社会から募ることが出来た。ボン・プロセス期間の2年半を対象とした東京プレッジ45億ドルと比較すると、2004年度～2006年度の3年間を対象としたベルリン・プレッジ82億ドルは年平均比較で50%増となる。なお、ベルリン会議に先立ち、アフガニスタン政府は、アフガニスタン政府主導の下、世銀、ADB、UNDPの協力を得て100人以上の専門家を動員し、東京プレッジ後の2004年度から2010年度の7年間を対象としたニーズ・アセスメント（ITSA2004b）を行い、総額276億ドルの資金需要を示し、ドナー側に対してこれに

図表4 国際復興支援体制の流れ

1997年1月：Afghanistan Support Group (ASG)
2001年9月11日：米国同時多発テロ事件
2001年11月：Afghanistan Reconstruction Steering Group (ARSG)
2002年1月：アフガニスタン復興支援国際会議（東京会議） プレッジ：45億ドル（2年半）Implementation Group (IG) 発足
2002年4月：IG会議（カブール）NDF提示
2002年10月：IG会議（カブール）CG体制提示
2002年12月：ASG, ARSG, IG→Consultative Group (CG) 発足
2003年2月：「平和定着」東京会議 {DDR 50百万ドルのプレッジ（日本35百万ドル）}
2003年3月：ADF（カブール）、AHSF（ブラッセル）
2003年9月：中間レビュー（ドバイ会合 世銀・IMF総会の場外で開催）
2004年3月：ベルリン会議 プレッジ2004年度：44億ドル、2004～06年度（3年間）：82億ドル

基づく多年度プレッジを要請した。これは、MDG (Millennium Development Goals) の達成年でもある2015年に一人当たりGDPを現在の186ドルからその2倍強の500ドルに引き上げることを目指すものであり、そのための各セクターの需要を積み上げ、麻薬経済を取り除き、自立的かつ持続的成長の基盤を整えることを図るものである。ベルリン会議では7年間276億ドル満額のプレッジとはならなかったが、ニーズ・アセスメントで示された2004年度から2006年度までの3年間の資金需要119億ドルに対して82億ドルがプレッジされ、3年間では約7割の資金需要が手当てされたことになる。

2. 国家開発枠組 (National Development Framework : NDF)

NDFとは、2002年4月のIG会議にてアフガニスタン政府が提示した開発の方向性、枠組みであり、これに基づき、2002年10月のIGでアフガニスタン政府が提示するCG体制を通して、ドナー側と協調を図りつつ開発予算編成に結びつけて行こうとする先駆けであった。なお、東京会議から間髪を入れずにNDFを提示し、アフガニスタン政府自ら開発の方向性、枠組み、更には、緊急援助から復興への重点の移行を志向していることも

あらためて注目に値する。

NDFでは各セクターを以下の通り三つの柱 (Pillar) に分類している (図表 5)。

Pillar 1 : 人的資源、社会保障 (人道支援と社会政策を用いた、安全な生活と持続的な人的資源開発の基礎構築)

関連セクター : 難民、教育・職業訓練、保健・栄養、社会保障、文化・メディア・スポーツ

Pillar 2 : インフラ (民間経済活動に支えられた成長のための物理的基盤)

関係セクター : 運輸、エネルギー・鉱業・通信、天然資源管理、都市管理

Pillar 3 : 制度 (Pillar 1、2 を制度的に支える環境整備)

関連セクター : 貿易・投資、行政・経済運営、安全保障

また、NDFでは、特に6の優先プログラムを示し、ドナー側の支援を訴えた (基礎保健・教育、雇用対策、運輸 (道路、空港)、水資源開発、都市インフラ、統治インフラ (官庁ビル等))。

更に、NDFでは以下のアフガニスタン政府の方針も示している。

- アフガニスタン政府主導による開発戦略
 - 全ての援助事業は、アフガニスタンの開発予算の中で承認されるべきこと。
- 市場メカニズム、民間部門主導の成長
 - 政府の役割の限定 (安全保障、人的資源開発、社会的弱者救済、民間部門活性化のための環境整備)
- プログラム・アプローチ
- 援助資金管理における政府の透明性、説明責任
- 開発の前提としての安全保障、人的資源開発の重視

アフガニスタン政府は、ドナー側に対して全ての援助プロジェクト、プログラムのNDFの中での位置付けを求め、既存の国連機関を中心とするセクター別援助調整メカニズムもNDFの傘下に納まることを強く求めた。その背景として考えられるのは、特にタリバーン時代、国連機関、

図表5 国家開発枠組

Pillar 1 人的資源・社会保護	Pillar 2 インフラ	Pillar 3 制度
難民 教育・職業訓練	運輸 エネルギー、鉱業、 通信	貿易・投資 行政
保健・栄養 生活・社会保障	天然資源管理 都市管理	安全保障
文化・メディア・スポーツ		

出所) アフガニスタン政府

NGO等のドナーは意識的に政府 (タリバーン) を迂回して援助を実施せざるを得なかった歴史があったが、新政権が発足した後も従前のメンタリティーがドナー側に残り、政府を無意識のうちにも迂回し、結果的にドナー・ドリブンとなることを強く警戒したことである。また、有力な閣僚が特定の援助供与国と結びつくことによるリスクを排除するためにも、透明な制度を通して援助を予算編成メカニズムに取りこみ、中央政府が一括して管理することを追求したものと考えられる。即ち、統一国家建設の前提として、最終的に内閣の名において承認する予算を通した各派からなる内閣の統一、ということも追求したものと考えられる。また、歴史的経緯から30以上に膨れ上がった省庁をNDFとその発展型であるCGの各セクターに収め、行く行くは省庁の半減を図る可能性をも秘めていると言える。このようにNDFとCGは、単に効率的な予算編成メカニズム構築以上の政治的意味が認められる。更に、各ドナーの没個性化をも目論んだものとも考えられる。

3. Consultative Group (CG) 体制

2002年10月のIG会議 (カブール) では、NDFを基盤として、開発予算編成、執行管理、また、アフガニスタン政府とドナー間の政策対話等のための現地ベースの援助調整協議メカニズムとして、CG体制 (Consultative Group) がアフガニスタン政府側から提示された。

各CGは基本的にNDFに挙げられたセクター毎に設置され、それぞれの議長は、当該セクターの主管官庁 (大臣クラス) が担い、CG会議を召集する (図表 6)。それぞれのCGには、関係するド

ナーが参加するが、議長を補佐するために、当該セクターの代表的ドナーがフォーカル・ポイントとして選ばれ、議長とドナー側との調整にも当たる（図表7）。各CGは必要に応じ召集されるが、少なくとも月1回の開催が期待されている。なお、各ドナーは、援助の効果的配分との観点から、基本的に三つのCGへの参加に限定することが求められている（米、日、EUは例外）。また、ジェンダー、環境、人道、人権、麻薬といったセクターを横断する課題については、それぞれに諮問グループ（Advisory Group）が設けられ、必要に応じセクター別CGと連携することになっている（図表8）。

各CGの運営状況の把握とサポートのために、財務省、計画省、復興省、外務省、農村開発省の各大臣からなるCG常任委員会（CG Standing Committee（CGSC））が設置され、アフガニスタン援助調整庁（Afghanistan Assistance Coordination Authority：AACA）がオランダと共にCGSC事務局を務めることになった（2003年9月のAACA改組に伴い、財務省予算局がCGSC事務局業務を引き継いだ）。CGSCは月1回程度の頻度で開催され、アフガニスタン政府側（財務大臣が主催するケースが多い）と各国・機関の現地代表が集まり、各CGに共通する事項について意見交換が行われる場となっている。なお、毎回のCGSCでの議題については、予め財務省、主要ドナー、UNAMA間のすり合わせを経て設定されている。

毎年3月、次期会計年度が始まる直前に援助国会合（Afghanistan Development Forum：ADF）が開催され、その場でCGでの予算編成作業を経た予算案（次年度援助必要額）が提示され、それを巡るドナー側との協議、プレッジが行われる段取りである。

アフガニスタン政府はCGを通して、ドナー側との協調の下、援助の効果的・効率的活用を図り、また、現時点では予算の財源は専ら援助に依存してはいるが、予算編成プロセスに自ら取り組み、政府としての能力の向上をも意識的に追求するものである。また、CGを通して、ドナー間の調整を促し、復興プロセスの透明性をも追求するものである。因みに、CGという協議体制自体、

図表6 Consultative Group (CG) 体制—CG別主管省庁

Pillar 1 人的資源・社会保護	Pillar 2 インフラ	Pillar 3 制度
難民（難民省） 教育・職業訓練（教育省） 保健・栄養（保健省） 生活・社会保障（農村開発省） 文化・メディア・スポーツ（文化情報省）	運輸（公共事業省） エネルギー、鉱業、通信（通信省） 天然資源管理（農業省） 都市管理（都市住宅省）	貿易・投資（商務省） 行政・経済運営（行革委） 安全保障： 司法（司法委） 警察（内務省） 国軍（国防省） 地雷（外務省） DDR（DDR委）

出所）アフガニスタン政府

図表7 Consultative Group (CG) 体制—Focal Point (CG別とりまとめドナー)

Pillar 1 人的資源・社会保護	Pillar 2 インフラ	Pillar 3 制度
難民（UNHCR） 教育・職業訓練（米/UNICEF） 保健・栄養（EC/米） 生活・社会保障（EC/世銀） 文化・メディア・スポーツ（UNESCO）	運輸（日本/ADB） エネルギー、鉱業、通信（世銀） 天然資源管理（ADB） 都市管理（UNHABITAT）	貿易・投資（伊） 行政・経済運営（世銀/EC） 安全保障： 司法（伊） 警察（伊） 国軍（米） 地雷（加/UNAMA） DDR（日本）

出所）アフガニスタン政府

著者注）日本はADBとともに運輸セクターのFocal Pointを担っているが、CG体制発足以前から日・米・サウディ共同プロジェクトであるカブール・カンダハル間幹線道路建設事業実施の調整のため、実質的にCGを開始しており、それがそのままCG体制の枠組みの中に収まっている。

図表8 諮問グループ（セクター横断課題）

課題	議長	フォーカル・ポイント
ジェンダー	女性省	UNIFEM/米
環境	農業省	ADB/UNEP
人道	スイス	スイス
人権	人権委	デンマーク/UNAMA
麻薬		英

出所）アフガニスタン政府

透明性を確保するものであるが、更に、CGSC、各CG、諮問グループの議事録はアフガニスタン政府のホーム・ページにその他の援助関係情報と共に公開されている (www.af)。

NDFとそれに基づくCG体制とも、極めて単純かつプラグマティックな態様であることが制度の持続に寄与しているものと考えられる。また、アフガニスタン政府が極めて早い段階でこのような枠組みを提示したことによって、開発ビジョンについての提言等外部からの介入を体良く防ぐことが出来たということも言えよう。

第4章 ドナー側にとっての望ましいスタンス

通貨発行権、徴税権の確立努力、ボン・プロセスの着実な実施とそれを可能とした土着のInclusiveな制度“ジルガ”、アフガニスタン政府自らがイニシアティブをとった現地ベースの援助調整体制といった幾つかの例を挙げたが、これらを見ても一般に伝えられる暗いイメージとは違う、強靱なものをアフガニスタンは内包していることが共通して示唆される。即ち、長く続いた内戦で、インフラも制度も完膚なきまでに破壊し尽くされ、人心さえも荒廃しきった、と一般に考えられがちだが、この2年半の間、アフガニスタンは国際援助に頼りきっていたのではなく、国際支援を受けつつも自ら国造りに取り組んできたと言える。

ともすればドナー側は途上国側の制度や能力を無視あるいは十分評価しないまま支援を開始する癖があるが、殊に緊急事態においてはスピードが要求されるため初期の段階ではある程度やむを得ない部分もあろう。しかし、アフガニスタンについていえば、各ドナーとも初めは手探りで援助活動を開始せざるをえなかったが、この2年半の間に実地で経験を積んできたのであり、また、その実地体験を通じた蓄積も最近になり取り纏められ公表されつつある。

このように、ある種の強靱さが認められるアフガニスタンについては、あらためて土着の制度や能力を謙虚に見極め、その上で援助方針の策定、個別事業の開発、設計に結び付けて行くことが肝

要と考える。また、前述の限られた例からしても、アフガニスタンには我が国が従来途上国援助に当たり強調する「自助努力」については旺盛なものがあり、支援に際してはこれを効果的に勧奨する仕組みを組み込むことが肝要である。それはまた、アフガニスタン側がドナー側に対して訴えてやまない“アフガニスタンのオーナーシップ” “アフガニスタンをDriver's Seatへ” といった要請にもしっかりと応えることに繋がるものと考えられる。

ボン・プロセスの最終局面を間近に控え、また、それを踏まえたベルリン会議を経たこの時点で、あらためて過去2年半の援助活動を総括し、その上で以上のような観点から今後の対アフガニスタン援助のあり方を考察することが肝要と考える次第である。

このように、極めて単純なエッセンスにたどり着いたが、同様な視点から書かれた世銀レポートをその概要と共にここに紹介する。なお、この世銀レポートは、詳細な地方行政の実態調査に基づくものであり、NDFの主旨でもある強力な中央政府の構築を支持する内容となっている。

Subnational Administration in Afghanistan Vol. 1, 2. Apr. 2004 (世界銀行)

● 背景

- アフガニスタンの中央集権体制は歴史的に地方の伝統社会との微妙な関係を保ってきた。
- アフガニスタンは長い内戦によって政治的崩壊を来したとは言えるが、国家や公的部門は崩壊したとの単純な見方は事実と反する。
- 1978年以降の内戦は中央政府の機能を停止させ、現在においても中央政府の権限は全土に行き渡ってはいないが、内戦以前から存在した各種の土着の制度は消滅することなく、強靱にも残っていることが確認できる。
- これらの行政制度自体はいまだ妥当なものであり、また、地方の行政の末端においてもその内容は比較的よく理解され、遵守されている。

- 中央政府に対する提案
 - 公務員改革の完全実施（処遇、給与、年金制度）
 - 中央政府から地方への給与遅配の改善、人事の迅速化、事業予算の配分増加
 - 地方の保健衛生、教育部門への支援重視
 - 地方での復興事業の重視
 - 地方分権は慎重に（限定的、選択的）
 - 予算配分の地方のインセンティブとして、単純な目安（行政努力）の導入
- ドナーに対する提案
 - 直接的な財政支援（可能な限り）
 - 地方事業の重視
 - 中央政府の企画立案能力開発
 - 地方政府の事業実施能力開発等

第5章 西アジア地域協力の模索— ビシュケク会議

ここまではアフガニスタン一国を対象に見てきたが、最後に、最近開催された地域協力のためのビシュケク会議に触れ、西アジア地域の中のアフガニスタンの位置付けにあらためて焦点を当ててみることにする。

なお、長く続いた内戦時代とタリバーン時代を通し、国際社会はアフガニスタンに背を向けアフガニスタンはあたかもブラック・ホールのように見なされてきたが、911後ジグソー・パズルのコマがはまるべきところに納まるように一つの国として見るのが可能となったと言える。またそのことは、西アジア地域全体を普通の地域として見ることをも可能としたと言える。

アフガニスタンは、2002年12月に既に周辺諸国とカブール善隣関係宣言を結び、引き続き2003年9月にドバイ世銀・IMF総会の機会にドバイ通商協力促進宣言を結び、周辺国との関係構築を進めているが、ベルリン会議から差ほど間を置かない2004年5月（10～12日）、キルギスタンの首都ビシュケクでアフガニスタンを取り囲むほぼ全ての国々の官民代表総勢約150人が一同に会し“Afghanistan’s Regional Cooperation: Central Asia, Iran and Pakistan”と銘打った地域協力会議が開催された（参加国：アフガニスタン、イラ

ン、パキスタン、カザフスタン、キルギス、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタン UNDP後援。世銀、ADBも参加）。

会議最終日の5月12日にはビシュケク宣言が採択されており、その中で、参加国のアフガニスタン復興への支持と協力、アフガニスタンの復興と安定が地域の利益となることの確認、域内投資、通商、通過貿易の円滑化、道路・通信網の整備、電力融通、輸出・投資保証機関設置等が提唱されている（UNDP Kyrgyzstan2004）。

ビシュケク宣言の内容自体は特に目新しいものが無かったせいか、会議は特に注目されなかったようであるが、会議に臨んだアフガニスタン代表、国際機関代表の発言から汲み取れるものは以下の通りである。

- アフガニスタンはそれだけでなくとも山積する困難な国内課題に取り組みながらも、同時に西アジア諸国との連携を着々と模索し、その中に西アジアの一員としての地位の復活を目指しているものと見受けられる。
- アフガニスタンは西アジア地域の中で飛びぬけた形で国際的支援を得ているということ、政治プロセスを着実に実行しているということ、イスラーム諸国の中で最も開明的と言われる新憲法を採択したということ等を自信として、単に内戦前の状態に戻ることに留まらず、（湾岸諸国をも含めた）地域経済のハブ、更には、米のイラクを起点とする大中東圏構想の「民主化のドミノ」を西アジア地域で先取りし、地域の民主化の前衛・バンガードとなることをも追求しているものと見受けられる。なお、アフガニスタンは、地域を越えて、穏健・民主イスラーム共和国として、非イスラーム世界とイスラーム世界の架け橋となることを従前より表明している。
- アフガニスタンは経済復興と同時に国の誇りの回復をも標榜し、その勢いで西アジア全体の復興をも先導するとの意気込みさえ感じさせる。

なお、次回地域協力会合はタシュケント（ウズベキスタン）ないしはアルマティ（カザフスタン）で開催される予定であり（時期未定）、アフガニスタンを中核とするあらたな地域協力の動き

として注目すべきと考える。

第6章 結論

アフガニスタンは2001年末に長年の暗黒時代から突如解放されたと言えるが、迅速な国際支援を得て2年半という極めて短期間に順調な滑り出しを切ったと言える。

しかしながら、アフガニスタンが直面する課題は多く、政治プロセス、治安、復興が相互に密接に絡み合いながら、それらが収斂してゆく9月の大統領・議会選挙の成功が当面の安定と成長の要である。

最近の治安悪化傾向は懸念材料ではあるが、DDR、国軍・警察の育成、ISAF拡大等の治安対策と同時に、着実な政治プロセスの実行、健全な経済運営の維持、国際社会からの支援の継続による経済の安定、成長を通し、民生の安定を図っていくことが、治安情勢の好転にも資するものと考えられる。それら好条件が揃えば、復興事業の本格化、有能な人材の帰還も相俟って高成長も可能と考えられる。

本稿では、新紙幣発行、通貨発行権、徴税権の確立努力、ボン・プロセスの着実な実施とそれを可能とした土着のInclusiveな制度“ジルガ”、アフガニスタン政府自らがイニシアティブをとった現地ベースの援助調整体制といった過去2年半にアフガニスタン自らが取り組んだ幾つかの国造りの事例を紹介したが、それらから共通して言えることは、アフガニスタンという社会の強靱性と極めて高いオーナーシップの意識が挙げられる。したがって、今後対アフガニスタン支援を検討する際には、あらためてこれらの特性とその背後にある土着の制度、能力に着目し、その上で意識的にこれらを勧奨し伸ばしてゆくことが求められる。

また、アフガニスタンの復活は、西アジア地域においてあらたな地域協力の可能性に現実味を与えるものであり、アフガニスタンのみならず西アジアの個々の国を見る際にも地域全体の中での位置付けが今後一層重要になるものと考えられる。

最後に、本稿で挙げた施策の多くを手がけたガーニ財務大臣から聞かされた印象的な言葉を紹介したい。ガーニ大臣曰く、

「アフガニスタンは自給を達成することに甘んじはしない。豊かさを追求したいのです。」

(参考1) アフガニスタン援助調整庁 (AACA)

- 暫定政府樹立後 (2001年12月)、東京会議 (2002年1月) では45億ドル以上の国際社会からの支援約束あり、既存の行政機構ではこれら支援を効果的に調整する能力無く、あらたに援助受け入れを一元的に取り扱うために設けられた機関。2002年4月設立。2003年9月、AACAの援助調整課 (ACU) は財務省予算局に吸収された。
- AACAの組織：
 - 援助調整課
 - 公務員再教育課 (Capacity Building Unit : 英語、コンピュータ)
 - 調達課 (政府調達手続)
 - F/S課 (各省のfeasibility study作成支援)
 - IT課 (各省のITサポート)
- AACA職員数：総勢約60名
- AACA長官：ガーニ (現財務大臣)
- 援助調整課 (ACU) 構成：9人
 - アフガン・スタッフ：6人 (2002年9～10月採用)
 - 外人アドバイザー：3人 {UNDP：1人 (英：ACU課長)、EUコンサルタント：1人 (英)、福田：日}
- ACUの主要業務：
 - 援助国・機関側とアフガニスタン政府側との調整 (含 CGSC事務局業務)
 - 開発予算編成
 - 開発予算 (援助) 執行監視
 - 現地CG体制構築・定着促進
 - 援助データベース (DAD) 維持管理 (www.af/dad)
 - 援助広報 (後に援助広報は、大統領府に移管)
- 福田の業務：(上記ACUの主要業務に加え)
 - ACUアフガン・スタッフ教育
 - アフガニスタン政府と日本大使館との連絡
 - 日本援助事業の実施促進
 - ガーニ長官 (財務大臣) 特命事項 (日本援助関係懸案処理、対日広報)

(参考2) アフガン・エピソード その1

平成14年12月30日

「彼らに寄り添うということ」

アフガン援助調整庁

福田 幸正

クリスマスが近づくと欧米人アドバイザー達は浮き足立つ。

一ヶ月近い長いクリスマス休暇に入る前にやりかけの仕事に目鼻を付けるためである。

そんな騒然としたある日、隣の席の英国人チャールズ（ECとの契約コンサルタント）が老眼鏡越しに上目使いで曰く、

「あー、ユキ（小生の“職場”ニックネーム）。この時期君も大変忙しいのはわかっているが、そんな時に限って急にセミナーの講師依頼が転がり込んできてね。でも、その日にロンドンに休暇で帰ることになっているし、エイデン（もう一人の英国人。チャールズの息子くらいの年齢。われらが部署のチームリーダー。UNDPから出向。）も明日帰るので、悪いけど引き受けてくれないだろうか。出発時間に間に合えば自分も極力出るようにするけど。」

ほーらきなすった。「あー、ユキ」で切り出すときに限って厄介なことを言い出すが憎めない英国（老）紳士である。自分も皆につられてばたついていたので、あまり深く考えずに軽い気持ちで引き受けてしまった。

セミナーはECの資金協力によるもので、アフガン公務員再教育のためのプログラム。われらが部署（アフガン援助調整庁、援助調整部）に割り当てられたテーマはまさに「援助調整について」。セミナーは数日に渡り、予算編成からチームワークについてまでと多岐にわたる。担当講師欄を見ると顔見知りの肩で風切る欧米アドバイザーの面々である。

面倒くさいものを引き受けてしまったと悔やんだが、わが部署の外人アドバイザーは他に誰もいない。われら3人の外人アドバイザーの他は2ヶ月前に採用された6人のアフガン青年たちである。

「しょうがない、やるか。」とプログラムを虚ろ

に眺めていたら、はたと妙案が浮かんだ。

「そうだ、彼らにやらせてみよう。」

こういう時に限らず、欧米アドバイザー達は当然のこととして何でも自分たちだけでやってしまう傾向がある。その方が手っ取り早いのである。国の基本方針にかかわることもそうである。そこで敢えてこの国の明日を担うわれらが部署のアフガン青年たちにやらせてみることにした。

「全員集合！（といっても5人のアフガン青年と私の6人。もう一人のアフガン青年ナジブはオスロに出張中）。この部署で過去2ヶ月間やってきたことをそのままプレゼンすればいいから、君たちの間で相談してやってごらん。持ち時間は質疑応答も入れて一時間。相手は君たちと同じ公僕、ここがポイント。各省から総勢約60名。われらが部署はこれから各省の開発予算編成の手助けをすることになっているが、セミナー参加者こそが各省の予算編成作業のキーパーソンになるはず。私はいちいちあーせいこーせい言わないから。」と、突き放した。といっても準備期間は2日弱。早速アフガン青年たちはなにやら相談し始めた気配であるが成り行きが気になる。

「まー、百点満点は追求も期待もしないでおこう。この2ヶ月間の彼らの理解度もわかるし。」というスタンスで臨むことにした。

発表の前日終業間際に仕上がりを見てみたら、パワーポイントでのプレゼンを準備したとのこと。「なかなかハイテク。でもコンテンツは。」と聞いてみたら、間違いではないが皮相的な感が否めない。2ヶ月前、われらが援助調整部は彼らアフガン青年の採用をもって陣容が整ったばかりであり、自分はちょうどその時期に着任したことになる。以来2ヶ月間、実質一からの出発である。その間、(援助効果が目に見えないというアフガン側の不満に対応することも念頭に置いて)援助効果指標の作成、主要援助国・機関の対アフガン援助プロファイル作成、援助情報データベース構築、来年度開発予算編成方針協議、来年度開発予算編成のためのセクター別ローカルCG体制準備、援助広報政策策定などを手がけてきた。これらはそれぞれ密接かつ有機的に連携しているものであるが、今ひとつ彼らの理解度に立体感が欠ける。それというのも自分も含め外人アドバイ

ザーは無意識のうちに政策的な部分にアフガン青年を絡めなかったことにあるのでは、と思い知らされた。発表前日の夕刻ではあったがあらためて彼らに今まで手がけてきた各業務の連関性を説明し、翌日のプレゼンに反映させることにした。アドバイザーとしての唯一の助言である。

当日、セミナー参加者たちに目立たぬよう自分は会場の最後部の隅にいることにした。外人アドバイザーがしゃしゃり出るのは好ましくない。サイフラ、ハミッド、アッタ、ポバルザイ、ナルギスのアフガン青年5人全員を正面席に座らせることにした。顔の見える、つまりアフガン人を前面に出した援助調整部の演出である。サイフラが立ち上がり彼らを代表してプレゼンを始めた。パワーポイントはダリ語、発表はパシュテウ語。なかなか考えたものである。自分は言葉はわからないがサイフラの最初はおどおどしていた口調が徐々に自信をつけ板についてくるのがわかる。堂々たるものである。最近われらが援助調整部にやってきたマスメ（イラン系英国人女性。内戦中の軍閥インタビューで結構有名な元BBCジャーナリスト。援助広報政策担当）が機転を利かせてカブール・テレビのクルーを入れてきた。引き続きハミッドがOHPを使って援助データベースの概要、アクセス方法の説明を行った。質疑応答時に「データベースと言っても職場にはコンピュータもないし、こう停電が多くては意味がない」という参加者の一人からの発言には笑ってしまったが、意外とアフガン青年たちは憤慨し反駁していた。「たとえ今コンピュータがなくとも、そのうち使えるようになったときのことを想定してコンテンツを真剣に受け止めるべきだ」と。

発表後、われらが援助調整部に三々五々セミナー参加者がアフガン青年たちを訪ねてやってきた。彼ら曰く、あのプレゼンは良かったと。すなわちアフガンの言葉で行われたのでよく理解できたとのこと。一方、外人アドバイザー達のプレゼンは通訳を介してということもあり、また抽象的でもあったので三割程度しかわからなかったとのことである。それよりも、外人アドバイザーではないアフガン人だけによる発表に何かを感じて会いに来たのだろう。手狭な執務室には静かなながらも暖かいものがしばらく漂っていた。

その晩、このセミナーでのアフガン青年たちの発表光景はカブール・テレビで放映された。

それから数日後、われらが援助調整庁も含めカブールからは外人アドバイザーの姿は消えた。多分彼らは長いクリスマス休暇の後戻ってくるまでカブールは冬眠状態と高をくくっているのだろう。

さて、連中がいない間にアフガン青年達を押し立てて各省巡りに出かけるのでしょうか。

そのココロは「アフガン・ペース」

(以上)

(参考3) アフガン・エピソード その2

平成16年3月4日

カブール離任のご挨拶

アフガン財務省

福田 幸正

最初の一年間は援助調庁AACA、引き続きAACAのリストラに伴い半年間を財務省、合わせて足掛け17ヶ月のアドバイザー勤務を終えてこの3月24日に帰国の途につきます。

主要な日程に予想外の狂いが生じてしまい、アフガン支援国際会合は月末ベルリン開催となり、アフガン開発フォーラムは来月半ばカブールでということになりましたので、これまで携わってきた仕事のいわばクライマックスに立ち会えないことになり残念ではありますが、東京に戻ってから何らかの形で未永くアフガニスタンの行く末を見守っていきたいと思います。

思い起こせば中東地域との関わりは12年前にOECD（海外経済協力基金。今はJBIC、国際協力銀行）の事務所長として赴いたエジプト勤務に始まります。その当時エジプトも構造改革に取り組んでいたのですが、最初に赴任の挨拶に行ったカウンターパートの大臣が、エジプト人のメンタリティーを踏まえて「構造改革には並行して国民の意識改革が重要」と述べていたのを、実は最近12年ぶりに思い出す機会に接しました。

それはアフガン人の知り合いの自宅に昼食に呼ばれたときのことです。家は空港のちょっと先の泥作りの村にあるのですが、未舗装の路地はいま

だに雪解け水で池のように水没しており目的地にたどり着くのに四駆でも難儀を余儀なくされました。食事は床にマットを敷き、その上に焼き飯や肉や野菜の煮込みを並べ、ほとんど車座になって食事を共にする、という皆様お馴染みの光景です。食事が終わった後は世間話に花が咲くのですが、話題はもっぱら水浸しの道路。通勤・通学・買い物するときなど大変、急病人が出たらどうするんだ、とか、これから気温が緩んでくると病気のもとになる、とかとか。最近になってアフガン人は実に文句の多い連中だなー、と辟易としたりしていたところでしたので、ひとしきり彼らの愚痴が出揃ったところでこんなやりとりをしてみました。

(() 内は彼らの反応—)

- いくら待っても役所は直しに来やしない。NGOもいつやってくるかわからない。「そうなんだよね」
- その間に事態は悪化するばかり。あなたの歳をとった親の様子が急に悪くなったり、子供が怪我したり、恐ろしい疫病でもブレイクアウトしたらどうするの。「思っただけでもゾツとする」
- 「排水業者呼ぶには金がかかる」というので「いくら」と聞くと、一人の負担となるとちょっときつといった程度。隣近所で金を出し合えないの。「できると思う」
- 水対策のついでに道路に砂利を引くとか、ドブさらいすとかしてみたら。「そうねえ」
- 隣近所で一緒にやれば金もかからないし、親たちが愚痴話ばかりじゃなくて真剣に話合っているところや、ドブさらいして汗かく姿を子供たちが見れば教育上もいいと思うけどなあ。「教育かあ」
- そうして自分達が住むコミュニティがきれいになって住みよくなれば、だれもごみをポイしなくなると思うけど。「なんか想像できる」
- そうなれば自分達が住んでいるところが好きになるんじゃない。「今も好きだけど、もっと好きになれそう」
- それって、国民意識とか愛国心の萌芽とちがう。「おいおい、なんか話が大きくなったなー。それ考えもしなかった。でも、ちょっと前まで文句ばかり言ってたけど、なんかできそうな気分になってきた。そうだ、今晚モスクに行ったときみんなに話してみよう」
- モスクですか。いいアイデア。それはこっちが思いつきませんでした。自分たちでできるところからちょっとずつ始めていけば自信ついてくるよね。それをつきつめるとNGOやUNや援助もいらなくなるんじゃない。
(「ドブさらいはなんとなくできそうだけど、そこまで行きつくのはずーと先かな」)
- モスクで話すとき、確かコーランにもある「神は自らを救う者を救う」ということも言ってみたら。「それ言ってみよう」
- とにかくモスクでの呼びかけの結果をいつか聞かせて。きっとみんな賛成してくれると思うよ。「インシャッラー！」

意識改革については抽象的な議論になりがちでしょうが、実はちょっとしたことで人の視野は広がることもあるのだな、と感じ入ったエピソードでした。また、アフガニスタンを去る間際のアフガン人達とのこのひと時で長年の途上国業務で培ってきたものがあらためて一本に束ねられたような気がしました。即ち、援助のココロは「自助努力を促す」ということに尽きる、ということをますます確信した次第です。

このように、専門家としては技術もさることながら仕事の「心得」を「自助努力のココロ」と共に伝授することが基本と存じますので、アフガン財務省を去るにあたり、若干訓話じみた内容になりましたが、別途「最後のアドバイス」をしたため残してきました。

この春、私が育てた若いアフガン人のうち二人も国費留学生に選ばれ日本に来ます。

彼らの世話を焼くことを今から楽しみにして一足先に日本に戻ります。

アフガニスタンとの関係は暫く切れそうにありません。
(以上)

[参考文献]

[和文文献]

- 岩村忍 (1975) 『世界の歴史—西域とイスラム』、
中公文庫、314頁
- 杉山正明 (2002) 『逆説のユーラシア史』、日本経
済新聞社、47-49頁
- 福田幸正 (2003) 翻訳監修『アフガニスタン
わたしたちの国の再建ビジョン 6 国家優
先サブ・プログラム』 AACAの理解を得
てJICA制作
- NHK (2004) 『その時歴史が動いた (モン
ゴル帝国—前編 草原の覇者チンギス・カ
ン~ユーラシア統一への道~)』 総合テレ
ビ2004年5月19日放映

[英文文献]

- AACA (2003), “The Establishment of Consulta-
tive Groups for Furtherance of the Na-
tional Development Programme”
- ADB (2004), “Asian Development Outlook
2004”
- AREU (2002), “The A to Z Guide to Afghani-
stan Assistance (1st Edition)”
- AREU (2003), “The A to Z Guide to Afghani-
stan Assistance (2nd Edition)”
- German Government (2004), “International Con-
ference on Afghanistan Berlin Declaration”
<http://www.auswaertiges-amt.de> (April 5,
2004)
- IMF (2003), “Islamic State of Afghanistan: Re-
building a Macroeconomic Framework for
Reconstruction and Growth” IMF Country

Report No. 03/299

- IMF (2004), “Islamic State of Afghanistan: Staff
-Monitoring Program” IMF Country Re-
port No. 04/110
- ITSA (2002), “National Development Frame-
work” [http://www.af/resources/itsa/ig-
april/NDF_Revised_Draft.pdf](http://www.af/resources/itsa/ig-april/NDF_Revised_Draft.pdf)
- ITSA (2004a), “The Constitution of Afghanis-
tan (Unofficial Translation)”
- ITSA (2004b), “Securing Afghanistan’s Future
Accomplishments and the Strategic Path
Forward” [http://www.af/recosting/index.
html](http://www.af/recosting/index.html) (March 17, 2004)
- UNAMA (2004), “Afghan Update March 2004”
<http://unama-afg.org> (May 14, 2004)
- UNDP Kyrgyzstan (2004), “International Confer-
ence Afghanistan’s Regional Cooperation:
Central Asia, Iran and Pakistan” [http://
arec.undp.kg](http://arec.undp.kg) (May 13, 2004)
- UNDPANBP (2004), “Afghanistan’s New Begin-
ning Programme” [http://www.undpanbp.
org/index.htm](http://www.undpanbp.org/index.htm) (May 14, 2004)
- U.S. Department of State (2004), “Afghanistan
Country Reports on Human Rights Poli-
cies 2003” <http://www.state.gov> (May 20,
2004)
- World Bank (2004a), “Trade and Regional Co-
operation between Afghanistan and its
Neighbors” Report No. 26769
- World Bank (2004b), “Subnational Administra-
tion in Afghanistan Vol. 1, 2.”