

第3章 アフガニスタンの平和構築に向けた国際社会及び我が国の取り組み

3.1. アフガニスタン略史⁴¹

(1) 20世紀初頭まで

今日アフガニスタンと呼ばれる地域にアフガニスタン人自身による国家が成立したのは18世紀になってからのことである。それまでこの地域は中央アジア地域に君臨してきた3つの強大なイスラム勢力によって支配されていたが、18世紀初頭に現在のアフガニスタンを構成する民族のうち最大勢力であるパシュトゥーン人⁴²による王朝（ドゥッラーニー王朝）が成立した。ドゥッラーニー王朝の下での支配は100年以上続いたが、国王の継承問題をめぐり内紛を繰り返すうち、他のアフガニスタン勢力による新たな王朝（ムハンマドザイ王朝）が成立し、この王朝が1973年の国王ザーヒル・シャーのイタリア亡命まで続くことになった。

19世紀から20世紀初頭にかけてのアフガニスタンは、英国とロシアという二つの大国の勢力争いの舞台となった。ロシアは南進政策の一環としてアフガニスタンへの勢力拡大をもくろみ、この意図を察知した英国は自国のインドにおける権益を確保するためにもアフガニスタンを勢力下に置くべく2度にわたる攻撃を仕掛けた（第一次英・アフガニスタン戦争（1838-1842年）、第二次英・アフガニスタン戦争（1878-80年））が、結果的にアフガニスタンを勢力下に置くことはできなかった。その後、20世紀初頭にドイツ、オーストリア、イタリアの三国同盟が台頭すると英国とロシアは接近し、英露協商を締結した。両国はこの中でアフガニスタンを英国の勢力下に置くことで合意した。第一次大戦終了後の1919年には新たに即位した国王が「聖戦」を掲げて駐インド英国軍に攻撃を仕掛け、英国軍はこれを防いだが、これを受けた英国とアフガニスタンとの合意によりインドとアフガニスタンとの間の国境が画定し、この時点でアフガニスタンは歴史上はじめて国境を定められた国家として誕生した。

(2) 20世紀初頭以降ソビエト連邦軍のアフガニスタン侵攻まで

1919年以降のアフガニスタンは基本的に外国からの干渉を受けず立憲君主制⁴³の下で近代化路線を歩むこととなる。当時国王であったアヌマッラーはこの時期急速な近代化を開始するが1929年に反乱にあって国外に逃亡した。これを受けてナディール・シャーが王位につくが1933年に暗殺され、息子のザーヒル・シャーが国王に就任した。ザーヒル・シャー国王の統治はその後40年続いたが1973年7月同国王が眼の治療のためにイタリアに渡航中、ソ連で訓練を受けた若手将校らがカブールの宮殿を占拠し、無血クーデターを成功させた。クーデターの首謀者であるムハ

⁴¹ 本節は、主に渡辺光一『アフガニスタン—戦乱の現代史』（岩波書店、2003年）、前田耕作・山根聡『アフガニスタン史』（河出書房新社、2002年）に基づいて記述している。

⁴² アフガニスタンの民族集団は20以上にのぼり、そのうち人口数で多数を占めるのは次の10集団である：①パシュトゥーン人、②タジク人、③ハズラ人、④ウズベク人、⑤トルクメン人、⑥カザック人、⑦ギジルバッシュ人、⑧ヌーリスタン人、⑨パローチ人、⑩キルギス人。これらのうち、パシュトゥーン人は全人口の約40%を占め、タジク人は25%、ハズラ人は10%を占めている。（渡辺光一、前掲書、p.18）

⁴³ アフガニスタンでは1923年、1931年、1964年の3回にわたり憲法が制定または改定されたが、1923年に制定されたアフガニスタン初の憲法は国王を国家元首と定め、イスラム教精神を基礎とした国家建設を目指すとした。

ンマド・ダウードは王制を撤廃して共和制への移行を表明し、自ら大統領の座に就いた。ダウード大統領は就任翌年の 1974 年にモスクワを訪問する等、ソビエト連邦（当時、以下「ソ連」と記述）に友好的姿勢を示し、軍事・経済両面で同国からの支援を求めた。しかし、当初「親ソ連外交」と見られたダウード大統領の外交姿勢は「全方位外交」に切り替わり 1978 年にはワシントン訪問を計画するようになった。同時にダウード大統領は国内で左翼勢力の排除に乗り出し、政治的自由を制限するなど独裁体制を固めていった。そのような中 1978 年 4 月、共産主義知識人の暗殺を受けた追悼集会を政府が弾圧すると、これを契機として軍部によるクーデターが発生し 4 月 30 日にアフガニスタン初の社会主義政権である「アフガニスタン民主共和国」が成立した。そして同年 12 月にはアフガニスタンとソ連との間で善隣友好条約が締結され、アフガニスタンは事実上ソ連の衛星国となった。しかし 1979 年になるとアフガニスタン政権内部で意見対立が発生し、タラキ総理大臣（当時）とアミン外務大臣（当時）との間で亀裂が決定的となった。タラキ総理大臣はアミン外務大臣排除のためソ連の助けを求めた。一方、米国で教育を受けたことのあるアミン外務大臣は米国政府に接近しているという情報も流れた。このような中、タラキ総理大臣はアミン外務大臣の暗殺計画を進めたが逆にアミン外務大臣は先手をうちタラキ総理大臣の身柄を拘束した⁴⁴。このようにアミン外務大臣が実権を掌握する中、1979 年 12 月ソ連軍は突如としてアフガニスタンに侵攻した。

（3） ソビエト連邦軍アフガニスタン侵攻以降同軍撤退まで

ソ連軍による侵攻後、アフガニスタンでは新たな指導者としてタラキ政権の下で失脚していたカルマルが擁立され、カルマル政権が発足した。カルマル政権の成立と前後して、粛清を恐れた旧タラキ派や旧アミン派の政府幹部や軍幹部等が逃亡をはじめた。その結果の一つとして、アフガニスタン政府軍はソ連侵攻前の時点で 11 万を超えていたのが、わずか 1 年あまりに 3 万人規模まで縮減した。このため、アフガニスタンにおける治安維持はソ連軍が直接にあたらなくてはなくなり、アフガニスタン政府とアフガニスタン反政府勢力との戦いもソ連軍が直接戦う構図となっていった。

ソ連軍とアフガニスタン反政府勢力との戦闘はソ連軍侵攻の翌年である 1980 年より本格化する。ソ連軍との戦闘にあたった「ムジャヒディーン」⁴⁵と呼ばれる武装勢力は、1970 年代より形成され政府に対抗して戦闘行為を行っていた。特に 1973 年に王制が廃止され、急速な近代化や社会主義化が進展すると、イスラム教徒や保守層を中心とする勢力が伝統を守るために武器を持ち、政府や秘密警察の弾圧に対抗して戦うようになった。カルマル政権が成立するまでは、これら反政府武装勢力の標的は政府機関や政府軍であったが、ソ連軍侵攻の前後からは標的がソ連軍とソ連政治顧問団に移り、ソ連対ムジャヒディーンとの戦闘がソ連軍撤退まで続くことになる。

ソ連軍のアフガニスタン侵攻を受け、国連は 1982 年以降アフガニスタン和平のためにジュネーブで関係国を集めて交渉を続けたが、遅々として進展しなかった。しかし、ソ連は、1985 年に登場したゴルバチョフ書記長の下で様々な改革に着手する中、1987 年末までにアフガニスタンか

⁴⁴ 1979 年 10 月、タラキ総理大臣の死亡が報じられた。

⁴⁵ ムジャヒディーンという呼称がはじめて用いられたのは 19 世紀はじめのことで、現在のパキスタン北西辺境州を英国の支配から解放することを求めたインドのイスラム教徒が使用したものであった。（渡辺光一、前掲書、p.114）

らソ連軍を撤退する方針を固め、これを受けて和平交渉も進展することとなり、1988年4月にジュネーブで和平合意が締結された。この合意の下でソ連軍は1988年5月に撤退を開始し、1989年2月までに撤退を完了した。

(4) ソビエト連邦軍撤退以降 2001年9月11日同時多発テロ発生まで

アフガニスタンにおいては、ソ連軍の撤退を受けて和平が訪れるかと思われたが、ソ連軍が撤退を完了したのと同じ1989年2月、アフガニスタン国境付近のパキスタンにあるペシャワールでムジャヒディーンが「アフガニスタン・ムジャヒディーン・イスラム同盟 (Islamic Alliance of Afghan Mujahedeen: IUAM)」暫定政府樹立を宣言し、1986年5月より続いていたナジブラー政権の打倒を唱えた。ムジャヒディーンはナジブラー政権打倒を目指してカブール周辺に集結したため、ナジブラーは非常事態宣言を出した。1989年3月、ムジャヒディーンは東部の要衝ジャラバードを攻略しようと総攻撃をかけたが、ナジブラー軍はソ連軍の助力がないにもかかわらずこの地を死守した。このためナジブラー政権とムジャヒディーンの間は膠着状態が続くこととなった。

ナジブラー政権とムジャヒディーンとが拮抗する中、1991年8月にソ連が崩壊するとナジブラー政権を支える勢力がいなくなった。ナジブラー政権を支持していた武装勢力がムジャヒディーン勢力との共闘を宣言するとナジブラー政権はさらに軍事的にも弱体化し、1992年4月16日ナジブラーは辞任した。このような中、ムジャヒディーン勢力間での覇権争いが表面化したためパキスタンが仲介に入り、1992年4月28日ついにムジャヒディーン勢力による新政権が樹立された。新政権の大統領には、1989年2月の暫定政府樹立の際に大統領に就任していた穏健派の民族解放戦線議長ムジャディディが就任した。ムジャディディ大統領は就任後2ヶ月後にイスラーム協会のブルハヌッディン・ラバニに大統領職を譲り渡すこととなっていたが、大統領任期を2ヶ月から2年以上に延長すると主張し、各派と対立した。このように政権内部での対立が生じる中、ムジャヒディーン武装勢力間の対立は激化し、武力衝突にまで発展していった。

1992年から2年以上にわたって続いた内戦により、都市部のほとんどが荒廃し、無政府状態が続いていた。こうした中で1994年秋に突如として現れたのがタリバン (the Taliban) であった。タリバンはみるみるうちに勢力を拡大し、1996年9月には首都カブールを制圧した。タリバンは1998年から1999年にかけてトルクメニスタン国境にまで勢力を拡大し、2000年の段階では国土の9割を支配するに至った。タリバンは、イスラムの神学生を中心とするイスラム原理主義者の集団として忽然と現れ、治安回復を求めて各所で戦闘に明け暮れる武装勢力を排除していった。このため少なくとも当初は内戦に辟易した市民から歓迎され、好意的に受け止められた。タリバンはアフガニスタンを掌握し、タリバン「政権」とも呼ばれたが、国家元首や大統領といった政府組織や行政機関が明確に存在したわけではなく、カンダハールにいる宗教指導者のムッラー・ムハンマド・ウマルが最高権力者の地位に就き、パシュトゥーン人社会の伝統である「シュウラ」と呼ばれる評議会を開催しては重要な事項を決定していた。タリバンは、全ての音楽や偶像崇拜を禁止するなどイスラム原理主義による厳格な規律を適用しつつ、パシュトゥーン人の部族掟である「パシュトゥーンワリ」に従い、必ずしもイスラムとはいえない独自の規律を生み出していた。

タリバンの出現はアフガニスタンの安定をもたらさうものとして期待する向きがないわけで

はなかった。しかし、1993年2月のニューヨーク世界貿易センタービル爆破事件や同年10月のソマリアにおける米兵18人殺害事件等のテロ事件等の首謀者として容疑がかけられていたウサマ・ビン・ラーディンと繋がりがあり、また、アフガニスタン国内でテロリストの訓練を行っていることが明るみにでるにつれ、タリバン「政権」に対しては国際社会から厳しい目が向けられることとなった。1999年以降は、国連安全保障理事会においてタリバン「政権」に対してテロリストに対する訓練等の支援を停止すること、ウサマ・ビン・ラーディンを差し出すことなどを内容とした決議が毎年出されていた⁴⁶。

(5) 2001年9月11日同時多発テロ発生以降

2001年9月11日、米国において同時多発テロが発生した。同テロによる犠牲者数は約3,000人と言われ、テロ事件としては史上最悪のものとなった。国連安全保障理事会は、同時多発テロ発生直後の2001年9月12日いち早くテロを非難する決議を採択した(国連安全保障理事会決議1368⁴⁷)。このような中、米国は同時多発テロがウサマ・ビン・ラーディンを指導者とする国際テロ組織アルカーイダによって計画・実行されたものと判断し、ウサマ・ビン・ラーディンを保護していると考えられていたタリバン「政権」に対して同人の引渡しを求めた。しかし、タリバン「政権」がこれを拒否したために、国連安全保障理事会決議1368によって認められた国連憲章51条に基づく自衛権の行使としてアフガニスタンに対して武力攻撃を行うことを決定した⁴⁸。米国は英国とともに2001年10月7日から攻撃を開始した。米英軍は空爆を行うとともに、特殊部隊を派遣し、11月に入ると米英軍による支援を受けた北部同盟と呼ばれるアフガニスタン武装勢力が国内における戦闘を開始した。そして11月中旬には北部同盟軍は首都カブールを制圧し、タリバンは南へ敗走した。さらに11月下旬にはタリバンの拠点南部カンダハールのみとなり、12月上旬までには北部同盟軍がタリバン最後の拠点・カンダハールを制圧した。

タリバンに対する攻撃が続く中、タリバン後を見据えた動きもはじまった。和平交渉への仲介は、国連主導で進められることになった。コフィ・アナン国連事務総長は2001年10月3日、『ブラヒミ・レポート』で有名なラクダール・ブラヒミ元アルジェリア外務大臣をアフガニスタン担当国連事務総長特別代表に任命してこの任務に当たらせることとした。国連は、カンボジア和平後の政権樹立プロセス等を参考としつつ、アフガニスタンにおける正式政権樹立までのプロセスを検討した。同時に、新たな指導者の方向性を検討しつつアフガニスタン紛争当事者各派や関係国と交渉にあたり、アフガニスタンの各民族グループの代表と関係諸国を集めた会合をドイツのボンで開催することを決定した⁴⁹。ボン会合に参加したアフガニスタンの4グループは①北部同盟、②ザーヒル・シャー元国王を中心とする「ローマ・グループ」、③イランの支援をうける「キプロス・グループ」、④パキスタンよりのパシュトゥーン人による「ペシャワール・グループ」であった。これらのうち、北部同盟以外はすべてアフガニスタンの国外での生活を強いられてきており、アフガニスタンに大きな政治拠点を持っていなかった。交渉は閣僚選びなどをめぐって各

⁴⁶ S/RES/1267(1999), S/RESS/1333(2000), S/RES/1363(2001)

⁴⁷ S/RES/1368(2001)

⁴⁸ 国連安全保障理事会決議1368には“Recognizing the inherent right of individual or collective self-defense in accordance with the Charter”という一文が挿入されている。

⁴⁹ 当初、開催地をカブールにする案や、スイス、サウディ・アラビアで開催する案もあったが、ドイツ政府の国連への働きかけが評価されボンに決定した(渡辺光一、前掲書、p.213)。

派の思惑がぶつかりあって難航をきわめたが12月5日には基本的な合意に達して各派が合意文書に署名した（ボン合意⁵⁰の成立）。

ボン合意の成立後は同合意に沿った和平プロセスが開始された。まず、2001年12月22日にはアフガニスタン暫定政府が発足し、ザーヒル・シャー国王派でラバニ政権時代の外務次官であったカルザイが議長に就任した。その後、暫定政府の発足後約半年が経過した2002年6月11日には緊急ロヤ・ジルガがカブールで開催された。ここではアフガニスタン全地域から選ばれた約1,600人の代議員が集まりアフガニスタンが抱える諸問題を真剣に議論した。緊急ロヤ・ジルガは6月19日に終了し、大統領選挙が行われるまでの間国政を担当する移行政府が発足し、カルザイ議長が大統領に就任した。さらに、移行政府の下では正式政権樹立に向けたプロセスが進められた。移行政府の下では憲法制定プロセスが進められ、2003年12月に開催された憲法制定ロヤ・ジルガにおいて憲法が採択され、翌2004年1月に新憲法が公布された。さらに、大統領選挙及び議会選挙に向けた準備が進められた。大統領選挙については2004年10月に実施され、カルザイ大統領を首班とする正式政権が発足した。その後2005年9月には議会選挙が実施され、同年12月にはアフガニスタン国会が開会した。これにより、ボン合意の下で予定されていた政治プロセスは終了した。

囲み 3-1 ボン合意に定める主要政治日程⁵¹

ボン合意で定められた主要政治日程は次のとおりである。

- －2001年12月の権限委譲を受けて速やかに暫定政府（Interim Authority）を設立する。
- －暫定政府設立後6ヶ月以内に緊急ロヤ・ジルガを開催する。
- －緊急ロヤ・ジルガは移行政府（Transitional Authority）を決定する。
- －暫定政府設立後18ヶ月以内に憲法制定ロヤ・ジルガを開催し憲法を採択する。
- －緊急ロヤ・ジルガ開催後2年以内に自由かつ公平な選挙を実施し、完全な代表権を持つ政府を設立する。

⁵⁰ ボン合意の正式名称は、“Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions”である。

⁵¹ ボン合意の全文は巻末付録資料 3 参照。

3.2. アフガニスタンの平和構築に向けた国際社会の取り組み

本節では、主として2001年9月11日の米国における同時多発テロ発生以降の時期におけるアフガニスタンの平和構築に向けた国際社会の取り組みについて概観する⁵²。

3.2.1 アフガニスタンの平和構築に向けた国際社会の取り組み

(1) ボン合意成立に向けた国際社会の取り組み

今日のアフガニスタンにおける和平プロセスの流れができたのは、2001年9月11日に米国で同時多発テロが発生し、米国等によってアフガニスタン攻撃が開始されたことに端を発している。米国等による武力攻撃は、「対テロ戦争」という位置づけのもと国連憲章51条に基づく自衛権の行使として実施されたものであり、少なくともその目的設定の限りにおいて当該攻撃を平和構築活動の一部として位置づけることは困難である。しかしながら、ボン合意の成立を含む今日に続く和平プロセスが成立したのは、事実として、米国等による武力攻撃によってタリバン「政権」が崩壊し、その後の国家建設にアフガニスタン人と国際社会が協力して取り組まなくてはならない状況が生じたからにはほかならない⁵³。

2001年10月以降、米英軍及びこれらの支援を受けた北部同盟軍の武力攻撃が行われる中、タリバン後を見込んだ動きが加速した。コフィ・アナン国連事務総長は、10月3日にブラヒミ・アフガニスタン担当国連事務総長特別代表を任命し、アフガニスタン各派と関係国・機関を巻き込んで和平交渉を進めることとなった。国連による仲介努力の下、既にも上記3.1で述べたとおり、タリバンを除くアフガニスタン各派と関係国・機関は2001年11月末から12月初旬にかけてドイツのボンにおいて交渉を続け、12月5日にボン合意に達した。これを受けて、国連安全保障理事会は直ちにボン合意を支持（endorse）する決議1383を採択した。

アフガニスタンの平和構築に向けた政治的プロセスは、ボン合意の名前を取ってボン・プロセスと呼ばれ、暫定政府の設立、緊急ロヤ・ジルガの開催と移行政府の設立、憲法制定ロヤ・ジルガの開催、大統領及び議会選挙の実施に至るボン・プロセスを国際社会が政治的支援、開発援助、治安維持その他必要な手段を用いて支援していくこととなった。

(2) 開発援助分野における国際社会の取り組み

2001年9月11日の同時多発テロ発生まで、アフガニスタンに対する国際社会の開発援助は、アフガニスタン支援グループ(Afghanistan Support Group: ASG)を中心に調整がなされていた。ASGは1997年1月に設立され、欧州諸国、米国、カナダ、ロシア、オーストラリア、国際機関、

⁵² 既に3.1のアフガニスタン略史でも述べたとおり、アフガニスタンに和平をもたらすための国際社会の取り組みは、1980年代にソ連軍の撤退とアフガニスタンにおける和平の実現のために国連が仲介に乗り出すなど過去においても行われている。しかし、本評価で評価対象としている我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策は、2001年12月のボン合意に始まる時期における取り組みであるため、国際社会の取り組みについてもこの時期の取り組みに焦点をおいて説明を行う。

⁵³ ここでは事実として米国等による攻撃が始まったことがその後の一連のプロセスの流れにつながっていることを指摘しているのみであり、そもそも米国等による攻撃が行われたことが望ましかったか否かについて何ら価値判断を行っているわけではない。

NGO 等が参加する国際的な対アフガニスタン援助調整枠組みとして機能しており、我が国も設立当初より参加していた。ASG は設立以降半年に一度の頻度で会合を開催しており、1998 年 12 月には東京において我が国を議長国とする第 4 回会合が開催された。

一方、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降は、新たに設立されたアフガニスタン復興支援運営グループ (Afghanistan Reconstruction Steering Group: ARSG) が国際社会の援助調整において主要な役割を担うこととなった⁵⁴。ARSG は日本、米国、EU、サウディ・アラビアを共同議長として発足し、2001 年 12 月 20 日から 21 日までベルギーのブラッセルで第一回会合を行った。その際の合意を受けて、2002 年 1 月 21 日から 22 日にはアフガニスタン復興支援国際会議が東京において開催された。同国際会議は、ARSG の共同議長である日本、米国、EU、サウディ・アラビアを共同議長として、欧州、アジア、イスラム諸国を中心にアフガニスタン復興に関心を有する国 50 カ国以上及び国際機関等の参加を得て開催され、総額で 45 億ドル以上の援助プレッジが行われた。その後、プレッジ会合としては 2004 年 3 月 31 日から 4 月 1 日にかけてドイツのベルリンにおいてアフガニスタン国際会議 (International Conference on Afghanistan) が開催され、総額で 82 億ドルの援助プレッジがなされた。さらに、2006 年 1 月 31 日から 2 月 1 日には英国のロンドンにおいてアフガニスタン・ロンドン国際会議 (The London Conference on Afghanistan) が開催され、総額で 105 億ドルの援助プレッジがなされた。

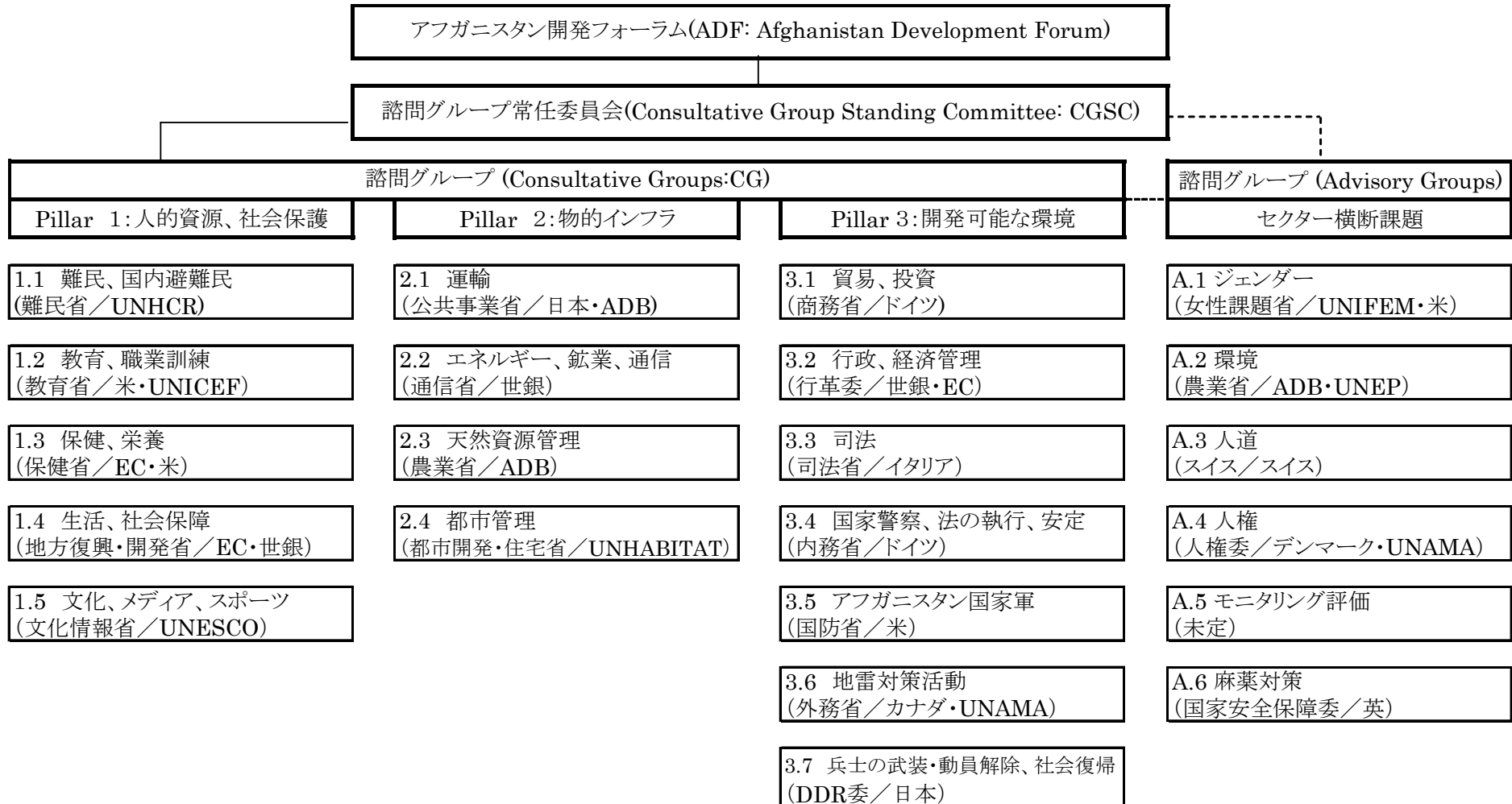
この間、援助調整にかかる体制については、現地レベルでかつアフガニスタン政府が中心となった仕組みとなるよう舵が取られた。まず、2002 年 1 月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議においては、アフガニスタン政府が主催し、援助国・機関、NGO 間の調整を現地ベースで図る援助実施グループ (Implementation Group: IG) が設立され、カブールで定期的に IG 会合を開催することが合意された。この合意を受けて、2002 年 4 月と 10 月にカブールで IG 会合が開催されたが、2002 年 12 月に開催された ASG 会合において、従来併存していた ASG、ARSG、IG を一本化し、諮問グループ (Consultative Group: CG) 体制を確立することで合意がなされた。また、アフガニスタンの開発方針について議論する場としては、2003 年 3 月にアフガニスタン政府の主催によりアフガニスタン開発フォーラム (Afghanistan Development Forum : ADF) が開催され、その後、同会合はアフガニスタン新年度予算⁵⁵の策定にあわせて毎年同時期に開催されることとなった。

現在の CG 体制は図 3.1 のとおりとなっている。CG 体制は ADF を頂点としており、その下に全分野の総合的な援助調整にあたる諮問グループ常任委員会 (Consultative Group Standing Committee: CGSC) が置かれている。さらにその下には、アフガニスタン政府予算で定められる重要分野毎の CG が置かれている。現在のアフガニスタン政府予算では、①人的資源・社会保護 (Human Capital and Social Protection)、②物的インフラ (Physical Infrastructure)、③開発可能な環境 (Enabling Environment for Development) が 3 つの柱 (pillar) と定められており、それらの柱の下に個別の重点分野が位置づけられている。

⁵⁴ ARSG の発足後も ASG は存続した。しかし、ASG は 2002 年 12 月に開催された会合で ASG が従来担ってきた援助調整の役割をアフガニスタン現地で設立された CG (Consultative Group) へ引き継ぐという決定を行い、これをもって ASG の会合は同会合が最終会合となった。

⁵⁵ アフガニスタンの会計年度はアフガニスタン暦にあわせて 3 月 20 日頃から翌年の 3 月 19 日頃までとなっている。

図 3.1 アフガニスタンの諮問グループ (Consultative Group : CG) 体制



注: ()は、政府側Focal Point(諮問グループは議長)/ドナーFocal Point

(出所) アフガニスタン政府ホームページ (www.af/)

(3) 治安分野における国際社会の取り組み

(イ) 国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF)

2001年12月5日に成立したボン合意はその附属書Iにおいて、アフガニスタンにおける治安維持の責務をアフガニスタン自身の責務と定めながらも、アフガニスタン人自身によって国内の治安維持が図られるようになるまでの間、国際軍がアフガニスタン国内の治安維持にあたることを求め、同時にアフガニスタン軍を含むアフガニスタン独自の治安部隊の創設・訓練のために国際社会が支援することを求めた。

ボン合意を踏まえ、国連安全保障理事会は2001年12月20日に決議1386⁵⁶を採択した。この決議は、国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF) の設立を認め (authorize)、加盟国に対してISAFへの要員、設備、その他資源の貢献を求めた⁵⁷。同時に、同決議は、ISAF展開の目的をアフガニスタン暫定政府と国連職員の安全確保とし、展開地域を首都カブールとその周辺地域のみとした。しかし、コフィ・アナン国連事務総長は、アフガニスタンの治安維持のためにはカブール以外の地域へのISAFの展開が必要であると繰り返し主張し、その結果、2003年10月になり、国連安全保障理事会はISAFの地方展開を容認する決議1510⁵⁸を採択した。

ISAFは、NATO軍を中心に展開してきており、2006年1月現在でNATO加盟国及び非加盟国を含む35カ国から約9,000名の部隊が派遣されている⁵⁹。各国からの部隊派遣数は変化しているが、2006年1月時点において最も部隊を派遣しているのは、ドイツ(2,200名以上)、イタリア(2,000名以上)、カナダ(800名以上)、スペイン及びフランス(それぞれ500名以上)となっている⁶⁰。

(ロ) 治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR)

アフガニスタンの治安維持と治安部門におけるアフガニスタン自身の能力強化のために国際社会の支援が必要であることはボン合意においても謳われており、アフガニスタンの治安部門改革 (Security Sector Reform: SSR) に取り組むことは国際社会の喫緊の課題であると認識されていた。このような中、2002年4月にはスイスのジュネーブにおいてアフガニスタン治安支援国会合 (Afghanistan Security Donors Conference) が開催され、①新国軍創設、②警察改革、③司法改革、④麻薬対策、⑤DDRの5つの分野がアフガニスタンにおけるSSRの主要5分野であると定められた。その後G8会合等の場で、それぞれの分野の「主導国 (lead nation)」を決めることが合意され、新国軍創設は米国、警察改革はドイツ、司法改革はイタリア、麻薬対策は英国が主導国となることが決まった。これに対して、DDRについては主導国がすぐに決まらない状況であったが、このような中で我が国は自らDDRの主導国となることを表明し、国連アフガニスタン

⁵⁶ S/RES/1386(2001)

⁵⁷ ISAFの活動期間は当初6ヶ月とされたがその後数次にわたり延長され今日まで展開している。

⁵⁸ S/RES/1510(2003)

⁵⁹ NATOホームページ (www.nato.int/issues/afghanistan/050816-factsheet.htm#troop_contributions、アクセス日：2006年2月1日)

⁶⁰ Ibid.

支援ミッション（United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA）とともに DDR を推進する立場に立つこととなった。

3.2.2 アフガニスタンに対する国際社会の援助実績

ここでは、米国同時多発テロ発生以降の時期においてアフガニスタンに対して国際社会が行った支援のうち、ボン合意以降に開始した復興プロセスにおいて国際社会が実施した開発援助による支援実績を概観する。

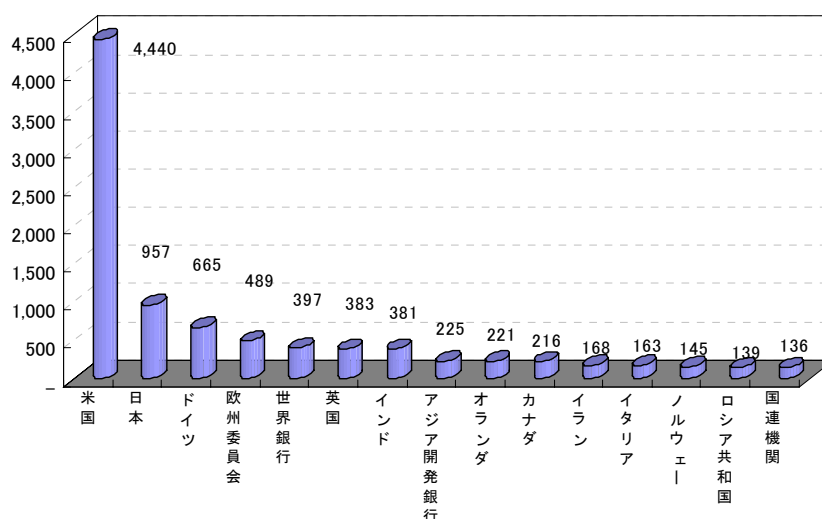
(1) アフガニスタンに対する国際社会の開発援助：全体実績

図 3.2 及び 表 3.1 は各ドナーによる申告に基づいてアフガニスタン財務省が集計したデータをもとに 2001 年 1 月以降の国際社会による援助プレッジ及び実施実績を図表化したものである⁶¹。

国際社会は、2002 年に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議及び 2004 年にベルリンで開催されたアフガニスタン国際会議で合計 144 億 5,000 万ドルの援助プレッジを行い、2005 年 11 月までに 100 億 3,100 万ドルの援助を実際に行っている（表 3.1）。ドナー別に見ると、米国が援助プレッジ額及び実績額ともそれぞれ 64 億 1,100 万ドル及び 44 億 4,000 万ドルとなっており、他国と比較して最大となっている。これにプレッジ額でつづくのが EU、日本であるが、実施実績では日本が EU 他を上回り、米国について第二位となっている。一方、援助プレッジ額に対する援助実施率を見た場合、米国は約 7 割であるのに対して、日本はほぼ 100% と高い達成率となっている。

図 3.2 国際社会による対アフガニスタン援助実施実績（2002 年 1 月以降、2005 年 11 月現在）

（単位：百万ドル）



（出所）アフガニスタン財務省

⁶¹ アフガニスタン政府のデータ管理・処理能力がまだ脆弱であること、これらの数字があくまでドナーからの申告ベースによるものであること等から、データの厳密な正確性は必ずしも保証されておらず、これらの数値はあくまで目安として捉えられるべきものである。

表 3.1 国際社会による対アフガニスタン援助実績 (2002年1月以降、2005年11月現在)

(百万ドル)

ドナー	プレッジ*1	拠出*2
米国	6,411	4,440
世界銀行	893	397
アジア開発銀行	718	225
欧州委員会	1,045	489
英国	560	383
日本	1,005	957
ドイツ	384	665
カナダ	334	216
フランス	99	82
イタリア	208	163
オランダ	250	221
スウェーデン	150	127
ノルウェー	164	145
デンマーク	139	109
インド	425	381
パキスタン	100	10
スイス	62	67
イラン	204	168
フィンランド	50	39
Aga Khan (国際NGO)	75	12
オーストラリア	62	39
オーストリア	8	1
ベルギー	28	14
中国	125	41
欧州委員会人道援助局	137	80
ギリシャ	4	0
イスラム開発銀行	70	-
アイルランド	19	9
韓国	45	45
クウェート	45	28
ルクセンブルク	7	2
ニュージーランド	3	-
オマーン	6	-
Org of Islamic Conf(国際NGO)	15	-
ポーランド	0	-
ポルトガル	1	1
カタール	20	-
ロシア共和国	139	139
サウジアラビア	230	64
スペイン	105	6
トルコ	10	11
アラブ首長国連邦	74	-
国連機関	-	136
その他ドナー	23	120
総計	14,450	10,031

*1 プレッジ:東京、ベルリン会議にてプレッジされたもの

*2 拠出:拠出済みのもの

注) 数値は2005年11月現在における各ドナーからの提供情報に基づくものである。

(出所) アフガニスタン財務省

(2) アフガニスタンに対する国際社会の援助：分野別内訳

表 3.2 は、2001 年 1 月から 2005 年 3 月までのアフガニスタンに対する国際社会の援助が、いずれの分野で支出されたのかを示したものである。これによるとアフガニスタン政府はこの期間に総額 67 億 2,132 万ドルを支出した⁶²。この総額についてアフガニスタン政府が掲げる 3 つの柱毎の内訳を見ると、人的資本・社会保護（Human Capital and Social Protection）が 32.9%、物的インフラ（Physical Infrastructure）が 27.5%、開発可能な環境（Enabling Environment for Development）が 39.5%となっている。すなわち、3 つ目の柱の比率がやや大きくなっているものの、ほぼ 3 つの柱に均等に援助が実施されている。

表 3.2 アフガニスタンに対する国際社会の援助：分野別内訳（2001 年 1 月-2005 年 3 月）

Pillar 1. 人的資源、社会保護	2214.5	32.9%
1.1 難民、国内避難民	332.7	5.0%
1.2 教育、職業訓練	490.5	7.3%
1.3 保健、栄養	429.9	6.4%
1.4 生活、社会保障	858.8	12.8%
1.5 文化、メディア、スポーツ	102.6	1.5%
Pillar 2. 物的インフラ	1850.4	27.5%
2.1 運輸	1107.7	16.5%
2.2 エネルギー、鉱業、通信	296.7	4.4%
2.3 天然資源管理	255.7	3.8%
2.4 都市管理	190.3	2.8%
Pillar 3. 開発可能な環境	2656.4	39.5%
3.1 貿易、投資	43.8	0.7%
3.2 行政、経済管理	468.3	7.0%
3.3 司法	40.6	0.6%
3.4 国家警察、法の執行、安定	292.7	4.4%
3.5 アフガニスタン国家軍	1415.7	21.1%
3.6 地雷対策活動	288.4	4.3%
3.7 兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰	107.0	1.6%
合計	6721.3	100.0%

単位：百万ドル

(注) 数値はアフガニスタン財務省に各分野別の支出額として記録されているものである。

(出所) アフガニスタン財務省

⁶² アフガニスタン財務省が把握しているドナー申告データに基づく数値では 2001 年 1 月から 2005 年 3 月までの援助実施総額は 84 億 5,170 万ドルとなっている。これに対してアフガニスタン財務省が把握する支出総額は表 3.2 のとおり 67 億 2,132 万ドルとなっており、二つの数字は大きく食い違っている。このような乖離が生じているのには例えば以下のような原因があると考えられる。

- 申告するドナーと集計を行うアフガニスタン財務省との間で、コミットメントとディスパースの定義に関する認識が異なる場合がある。
- データベースの情報がプロジェクトごと消去されてしまった可能性がある。
- データベースは開発予算に関するものであるため、経常予算として使われたものは載っていない。
- データベースが作られる前の情報がきちんと整理されていない可能性がある。
- ドナーは 100%の資金拠出を行っているが、数年のプロジェクトになっているため、拠出総額と支出額が合致していない。
- データベースの情報がきちんと更新されていない。

3.3. アフガニスタンの平和構築に向けた我が国の取り組み

3.3.1 アフガニスタンの平和構築に向けた我が国の取り組み

(1) 2001年9月11日同時多発テロ発生前までの取り組み

アフガニスタンの平和構築に向けた我が国の取り組みは少なくとも1989年のソ連軍撤退の時期にまでさかのぼる。1979年のソ連のアフガニスタン侵攻以降、我が国はアフガニスタンへの援助を行っていなかったが、1989年にソ連軍が撤退すると、それにあわせて国際機関経由で大規模な援助を実施した。また、我が国はアフガニスタン・パキスタン間の外国部隊撤退等に関する合意の履行監視を目的として1988年5月から1990年3月まで展開した国連アフガニスタン・パキスタン仲介ミッション（United Nations Good Offices Mission in Afghanistan and Pakistan: UNGOMAP）に政務官を派遣した。その後、アフガニスタンが内戦状態に入中、1993年末にアフガニスタン和平達成を目的とした国連アフガニスタン特別ミッション（United Nations Special Mission to Afghanistan : UNSMA）がパキスタンのイスラマバードを本部として設立されたが、我が国は1996年10月以降2001年10月まで同ミッションに2回にわたり政務官を派遣し、和平努力に貢献した。この間、我が国は1996年に国連安全保障理事会において、アフガン和平実現のための紛争関係各派会合を東京で開催することを提案したり、1998年にアフガニスタン支援グループ第4回会合（ASGIV）を東京で主催したりするなどアフガニスタンの平和と安定に向けた国際社会の取り組みに貢献してきた。また、我が国は、1998年から1999年にかけて「アズラ・テジン帰還難民再定住合同計画（通称アズラ計画）」等を提唱し、国連諸機関を通じてアフガニスタン難民・再定住化のために総額約560万ドルの援助を行った⁶³。

(2) 2001年9月11日同時多発テロ以降2002年初めまでの我が国の取り組み

2001年9月11日の米国における同時多発テロを受けて、国際社会のアフガニスタンに対する取り組みが急速に変化する中で、我が国も国際社会の動向を見極めながら我が国としての外交方針を検討し、実施に移していくこととなった。

我が国は、同時多発テロを受けて米国等による対アフガニスタン攻撃が10月初旬に開始されると、この攻撃をテロという国際の平和と安全への脅威を除去するために国連安保理決議⁶⁴に基づいて行われる活動であると捉え、この活動を支援するための方法を検討することとした。その結果、我が国は、時限立法としてテロ対策特別措置法（以下、テロ特措法と呼ぶ）⁶⁵を成立させ（2001年11月2日）、自衛隊による支援活動を開始した。テロ特措法の下での主な支援として我が国はインド洋北部等に海上自衛隊艦艇を派遣し、米英軍等への燃料補給等を実施しており、2001年11月以降今日までに述べ約600人の自衛官が派遣されている⁶⁶。また、我が国は2001年10月、

⁶³ 2002年度以降に我が国が実施した「緒方イニシアティブ」はこの「アズラ計画」が原型となって立案された。

⁶⁴ S/RES/1368(2001)

⁶⁵ 正式名称は「平成十三年九月十一日のアメリカ合衆国において発生したテロリストによる攻撃等に対応して行われる国際連合憲章の目的達成のための諸外国の活動に対して我が国が実施する措置及び関連する国際連合決議等に基づく人道的措置に関する特別措置法」

⁶⁶ 防衛庁ホームページ「国際社会における自衛隊の活動状況 2005」（www.jda.go.jp/katudou.htm、アクセス日：

アフガニスタン難民救援のために国際平和協力法に基づく措置として、航空自衛隊機によりパキスタンで活動するUNHCRに対して難民救援用の物資（テント、毛布、寝袋、給水容器、ビニールシート）を輸送した。

一方、米軍等による武力攻撃が続く中、国連を中心としてタリバン後を見据えた外交交渉が始まると我が国はこの動きに積極的に参画するとともに、特に開発援助の側面から主導的な役割を果たしていくこととなった。まず、我が国は同時多発テロ発生以降の動きを受けて新たに設立されたアフガニスタン復興支援運営グループ（ARSG）の共同議長となり、2001年12月の第一回会合の開催に尽力するとともに、2002年1月にアフガニスタン復興支援国際会議を東京で開催することを表明し、同会議の主催国兼共同議長国として同会議の成功に貢献した。また、我が国は同会議において向こう2年半で最大で5億ドル、そのうち最初の1年間で2億5,000万ドルの援助を行っていくことを表明した。さらに、我が国は2002年2月、国連アフガニスタン特別ミッション（United Nations Special Mission to Afghanistan: UNSMA）に対し外務省職員1名を政務官として派遣することとした⁶⁷。

（3） アフガニスタンに対する「平和の定着」構想

ボン合意に基づく政治プロセスが進展し、アフガニスタン復興支援国際会議を受けて国際社会の復興支援が本格化する中、川口外務大臣（当時）は2002年5月にアフガニスタン訪問を行った。この訪問は、就任間もない川口外務大臣が来るG8外相会合で主要議題となることが予想されるアフガニスタンに事前に足を踏み入れて自ら現地の状況を把握しておくことが望ましいと判断して行ったものであった。そして、川口外務大臣は、この訪問にあわせて我が国のアフガニスタン支援について独自の政策を打ち出すことが望ましいと判断し、検討を行った結果、「平和の定着」構想を打ち出すこととなった。

「平和の定着」構想は、アフガニスタン訪問に出発する直前の2002年4月25日に東京の日本外国特派員協会で行われた演説「アフガニスタン、イラン・イスラム共和国訪問を前に」⁶⁸において発表された。同演説において、川口外務大臣は、①和平プロセス、②国内の治安、③復興・人道支援を3つの柱とする「平和の定着」構想を発表し、「平和の定着」はこれら3つのいずれの要素が欠けても存立できないものであると述べた⁶⁹。川口外務大臣は、ついで5月のアフガニスタン訪問時に改めて「平和の定着」構想を現地政府及び住民に対して表明するとともに、あわせて治安面における我が国の支援構想として、「復員庁設置（Register for Peace）構想」を表明した。この構想は、のちのアフガニスタン新生計画（Afghanistan's New Beginnings Programme:

2006年2月1日）。なお、テロ特措法に基づく協力支援活動として、2001年12月2日から2005年10月18日までの間にインド洋上において海上自衛隊の部隊が諸外国の軍隊等の艦船等に補給を行った燃料の調達額の合計は163億円である（衆議院議員保坂展人君提出テロ対策特措法に関する質問に対する答弁書

（http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b163029.htm、アクセス日：2006年2月1日）で言及されている対象国毎の燃料調達額の合計値）。

⁶⁷ その後2002年3月28日の国連安保理決議1401（S/RES/1401(2002)）によって国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）の設立が決定されたため、同職員はそのままUNAMA職員に移行した。この際派遣された高橋博史政務官は、アフガニスタン情勢に精通し、以前にも1996年10月から1998年6月までUNSMAに派遣された経験を持つことから、UNAMA内で重用され、UNAMAのトップであるブラヒミ国連事務総長特別代表の下で首席政治顧問を務めた。

⁶⁸ www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekw_0425.html、アクセス日：2006年2月1日

⁶⁹ Ibid.

ANBP) 設置につながっていく。

川口外務大臣による「平和の定着」構想の発表を受けて、その後の我が国の対アフガニスタン支援は、「平和の定着」構想の3本柱に沿って実施されることとなった⁷⁰。「平和の定着」構想は、アフガニスタンに平和と安定をもたらすための我が国の外交方針を示したものであり、開発援助のみの方針を示したものではない。我が国としては、「平和の定着」構想の推進のためにあらゆる可能な手段を用いる方針であったが、その中で最も活用されることとなったのが開発援助であった。

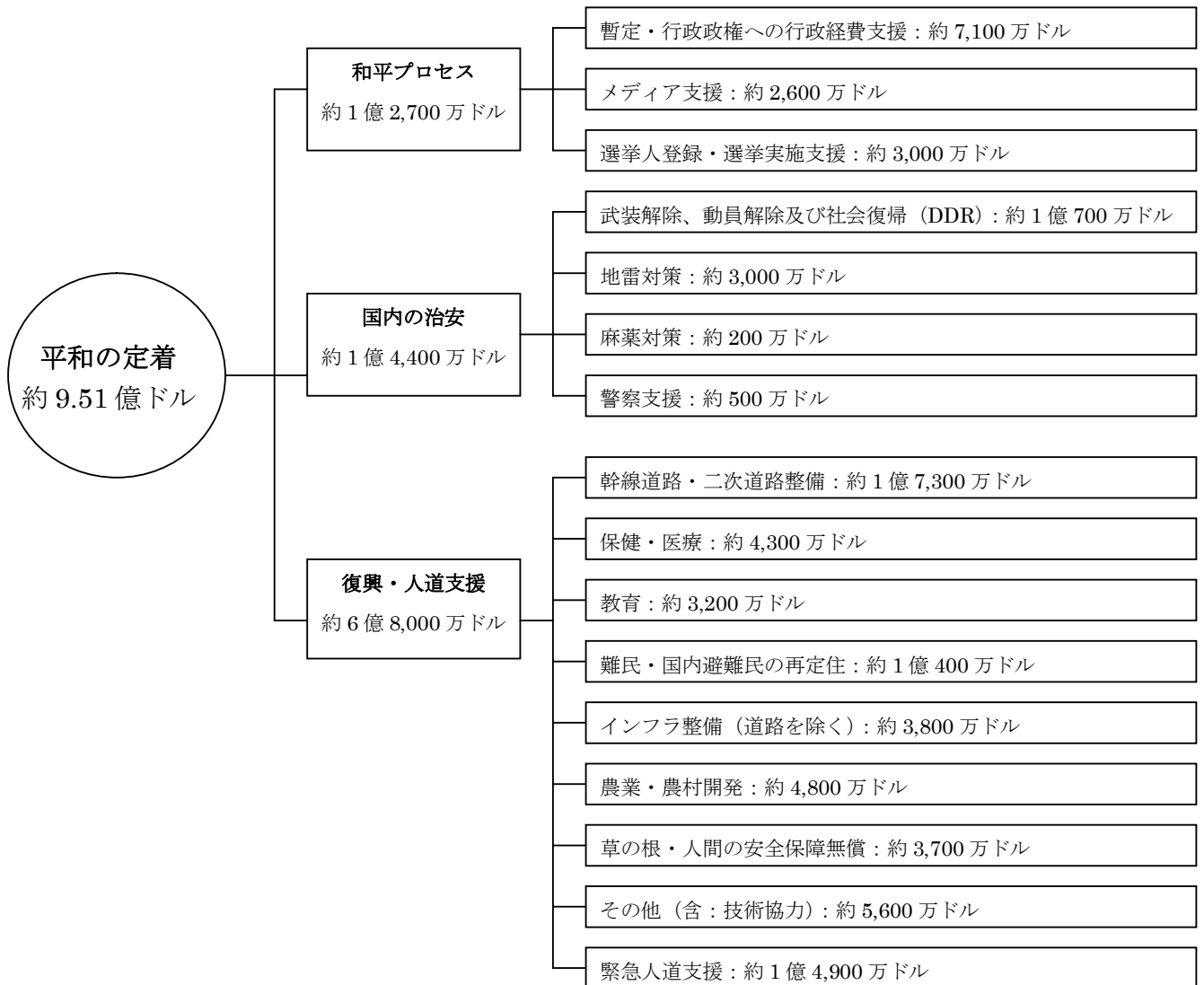
3.3.2 アフガニスタンの平和構築に向けた我が国の援助実績

ここでは我が国が「平和の定着」構想の下で実施した援助実績を概観する。我が国は、2002年1月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議及び2004年3-4月にベルリンで開催されたアフガニスタン国際会議 (International Conference on Afghanistan) において合計で9億ドルの支援を表明した。さらにこれとは別に我が国は緊急人道支援として1億4,900万円を実施しており、あわせて2006年3月までに10億ドルの援助を表明してきた⁷¹。これに対して、我が国は本評価を開始した当初の2005年9月までに9億5,100万ドルの援助を実施または決定済みであった。2005年9月までに実施・決定済みであった9億5,100万ドルの援助実績を「平和の定着」構想の下に位置づけると図3.3のとおりの内訳となる。

⁷⁰ これら3つを柱とする「平和の定着」構想は、2002年5月の小泉総理による政策演説 (於、シドニー) において「紛争に苦しむ国々に対して平和の定着や国づくりのための協力を強化し、国際協力の柱とする」旨表明されたことを受け (第2章2.2.1(1)参照)、アフガニスタンに対する支援のみならず、東ティモール、スリランカ、インドネシアのアチェ、フィリピンのミンダナオ等の紛争国・地域に対する我が国の取り組みの枠組みとなってきた。

⁷¹ 我が国は、2006年1月31日から2月1日までロンドンにおいて開催されたアフガニスタン復興に関する国際会議において、これまでの援助に加え、さらに4億5,000万ドルの援助を行うことを表明した。この援助は、本評価開始以降に表明されたものであり、本評価の対象に含まれないことから、ここでの援助実績に含めていない。

図 3.3 「平和の定着」構想の下での我が国の対アフガニスタン援助実績



(出所) 外務省資料 (2005 年 9 月付) より評価チーム作成