

困難な自立への道のり 和解への課題と展望

東京大学大学院総合文化研究科准教授
東大作

対テロ戦争の主戦場であったアフガニスタン。国際社会の必死の関与にもかかわらず、事態は依然として深刻である。

国内の安定のためにいま必要なこととは。

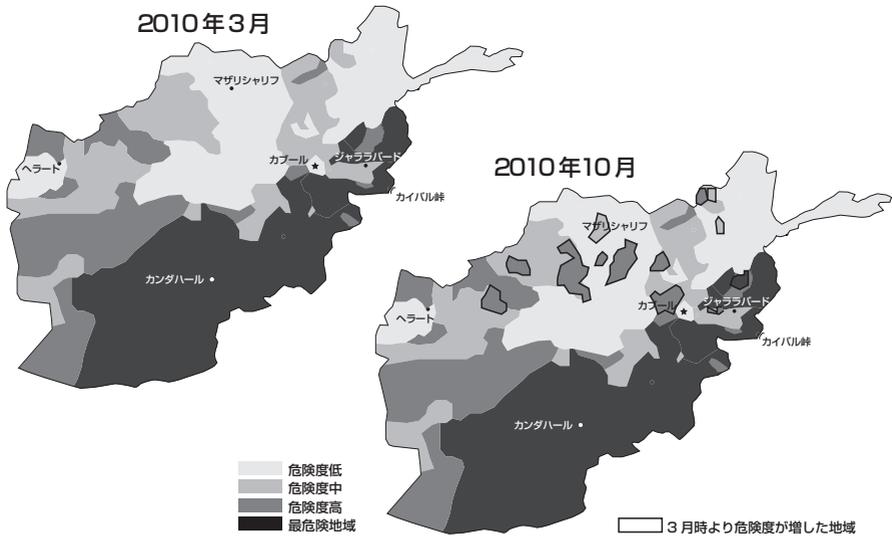
私の目の前に一枚の地図がある。アフガニスタンの中で、どの地域が安全で、どの地域が反政府武装勢力に支配されているかを示す地図である。二〇一〇年夏に国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）によって制作されたこの地図を見ると、アフガン南部と東部においては、県の中心部を除くほぼ全地域で、重武装の警護なしにはアフガン政府職員や国連職員がアクセスできなくなっていることが一目瞭然である（参考までに、ウォール・ストリート・ジャーナル紙が国連から入手し掲載したものを基に編集部が作成した図を示す。著者のものとまったく同一ではない）。

ひがし だいさく 一九九三年大学卒業
後、NHK報道局ディレクターを経て、ブリティッシュ・コロンビア大学大学院修士・博士課程修了。国連アフガニスタン支援ミッション政務官などを経て、二〇一二年より現職。著書に『平和構築』など。

私は二〇〇八年に研究者として二カ月間アフガンで調査を行い、一〇年の一年間はカブールにおいて、UNAMAの和解・再統合チームリーダーとして勤務する機会を得た。しかし、南部や東部だけでなく、北部や西部においても治安状況が悪化し、基本的に県の中心部の外に行くことがきわめて困難である。そのなかでどう和解プログラムを進めるかが大きな課題であった。

しかしアフガンの治安状態は、二〇〇一年に米軍を中心とする不朽の自由作戦が行われ、タリバンがいったん崩壊し、カルザイ政権が誕生した直後には、今とは全く違って

アフガニスタン危険度評価地図 (国連作成)



ウォールストリート・ジャーナル紙、2010年12月26日付記事
 <<http://online.wsj.com/article/SB11001424052970203568004576043842922347526.html>> を基に編集部作成

いた。人々の話を聞けば、カブールから南部の中心都市カ
 ンダハールまで車で自由に行くことができたし、国連職員
 も、カブール市内の宿舎から事務所まで、自転車を通じて
 いたという。それが二〇一〇年には、私を含めた国連職員
 は、カブール内でもすべての移動を防弾車に乗って行うこ
 とが義務付けられ、街を歩くこともできなかった。いつ攻
 撃されるか、誘拐されるか分からない状況だからである。

民族・地域によって異なる治安状況

この一〇年間のアフガンの軌跡を考えると、常に光と
 影の部分がある。一〇年間にわたる大規模な国際支援は、
 カブールを中心とする都市の発展を促し、二〇〇一年当初
 の廃墟にカブールを見た人からは「見違えるような」状態
 になっている。建設ラッシュで毎年のように新しいビルが
 建設され、ネオンも華やかな結婚式場や西洋式のスーパー
 マーケットなどが次々と新設されている。道路や水道など
 インフラの整備も着実に進み、ほとんどの子供が初等教育
 を受けることができるようになるなど、教育の向上・改善
 も目を見張るものがある。

他方で、治安の悪化が都市と地方の双方で拡大し、住
 民たちの不安が高まっている。しかしここで注目しなけれ

ばならないのは、異なる民族間や地域間で、治安の状況や経済発展の状態に大きな違いがあることだ。毎年、アフガン

ン全土で六〇〇〇人規模の世論調査を行っているアメリカのNGO「アジア財団」の二〇一〇年の調査結果によれば、アフガンの少数民族であり、比較的治安のよい北部や西部、中部に住むタジク人やハザラ人、ウズベク人は、いずれも半数以上の人が「タリバン時代よりも、現在のほうが経済状態が良くなっている」と答えている（タジク人が五二%、ウズベク人が五三%、ハザラ人が五四%）。一方、アフガンで最大多数を占め、南部と東部に多く住むパシュトゥーン人では、「タリバン時代よりも経済状態が良くなっている」と答えた人の割合はわずかに二八%で、四一%の人が「より悪くなっている」と答えているのである。

現在の治安状況に関しても、タジク人の七七%、ウズベク人の八二%、ハザラ人の七六%が「非常に良い」もしくは「良い」と答えているのに対し、パシュトゥーン人は五〇%のみがそう答え、残りの五〇%は「悪い」もしくは「きわめて悪い」と答えた。また私が〇八年にアフガンの三つの県で二六〇人を対象に行ったアンケート調査でも、タジク人の約九割が「タリバン時代より治安が良い」と答えていたのに対し、パシュトゥーン人の約七割が「タリバン

時代より治安が悪化した」と答えている（拙著「平和構築」参照）。

こうした調査は、タジク人など少数民族の側は、タリバン時代より経済も治安も良くなったと考えている人が多数を占める一方、アフガン人の約半数を占め、タリバンの母体でもあったパシュトゥーン人の間に、「治安と経済がタリバン時代より悪化している」という強い不満があることを示している。そして、このパシュトゥーン人地域において、治安の悪化→開発の遅れによる経済状態の悪化→政府不信の拡大→反政府武装勢力の浸透→治安の更なる悪化、という悪循環が起きてしまっているのだ。二〇〇一年から始まったアフガンの国家再建の最大の問題の一つが、この民族間・地域間格差であり、それに伴う政府の実行支配地域の減少であるといえる。

タリバン指導部との和解が肝心

この悪循環を食い止める方法は、「タリバンを含めた反政府武装勢力との和解を進めるしかない」というのがアフガン政府の要人、国連、そして一般のアフガン人のコンセンサスである、というのが二〇〇八年に行った調査の私の結論であった。〇九年以降、国連PKO局や、岡田外相（当

時)をはじめ日本政府要人にリポートやプレゼンテーションを通じ、新たなアフガン和解プログラムを設置する必要性について話す機会があった。また米国のホルブルック・アフガンパキスタン特使(当時)やその副特使にも、私の論文を読んでもらったり、直接話す機会を得た。ちょうどアメリカ政府内でも、軍事作戦だけではアフガン問題の解決は難しいという意見が高まっている時であった。結果的に、日本政府が〇九年一月に、アフガン支援策の三本柱の一つに「タリバンとの和解と、その兵士の社会復帰(再統合)を支援する」ことを発表。それがきっかけとなって、アフガン政府、日本、米国、イギリス、そして国連による新たな和解プログラムを設置するための議論が始まった。私は〇九年二月からUNAMAの政務官に赴任し、和解・再統合に関する国連側の実務責任者になり、新たなプログラム作りに直接立ち会うことになった。

この和解プログラム作りの中で大きな焦点になったのが、「タリバン指導部」との政治的な交渉も和解プログラムの対象にするのか、タリバンの中堅幹部や一般兵士などとの和解のみを対象とするのか、という問題であった。二〇〇九年にオバマ大統領が就任してから、タリバンとの和解も打ち出されるようになったが、当初は「タリバン

指導部は攻撃するが、それ以外の一般兵士には和解・再統合を促し、別の選択肢を与える」(〇九年三月のオバマ演説)というのが、米政府の方針であった。そのため、カブールにおける和解プログラム作りにおいても、米軍や多国籍軍の担当者の間には、タリバン指導部との政治的な和解への慎重論が根強くあった。しかし、国連側は「最終的にはタリバン指導部、特にパキスタン側にあるタリバンの意思決定機関『クエタ評議会』との和解・政治交渉なしには永続的な平和は達成できない」というのが、一貫した主張であった。タリバン指導部に、戦闘を継続する意思と資金がある限り、たとえ一般兵士が和解に応じても、仕事のない他のアフガン青年がタリバンに吸収されてしまう危険が高いからである。

最終的にアフガン政府の和解担当大臣(スタネグザイ氏)やカルザイ大統領が、タリバン指導部との和平交渉の必要性を共有したため、二〇一〇年七月のカブール国際会議で採択された「アフガン平和と再統合プログラム」では、タリバン等、反政府武装組織のトップとの交渉と、その他中堅幹部や一般兵士との和解の取り組みを同時並行して行うことが明記された。さらにタリバン指導部が和解に応じた場合、「政治参加」や「国連制裁リストからの除名」「第三



2010年6月22日、国連安保理代表団はカルザイ大統領と会談し、タリバンへの制裁解除に合意した（写真：ロイター／アフロ）

国への亡命」「政治的恩赦」などが検討されることも明記された。そしてこのプログラムの基金に対し、米国もまた、日本やイギリス、ドイツやオーストラリア等と共に最大出資国の一つになった。つまり「タリバン指導部との和解」について、米国もすでにプログラムの上では踏み出していたのである。

ただ米国としては、二〇一一年七月に予定された米軍の撤退開始の前に一定の軍事作戦の成果をあげ、「軍事的な優位性」を持って、タリバンとの交渉に臨みたいという狙いがあった。一方で一〇年末から今年にかけて行われた軍事作戦の成果はあまりなかったというのが支配的な見方である。しかし米国は、今年五月一日にアルカイダの首領であるビンラディンの殺害に成功した。その結果オバマ大統領は今年六月の演説で「我々はアルカイダに対する優位性を持ってアフガンの撤退を開始できる」と説明。ビンラディンの殺害は、アメリカの撤退開始に一定の大義を与える形になった。他方、タリバンについては同演説で、「これからタリバンを含めて和解を進めていく」と、タリバン全体に対する和解を目指す政治交渉に入ることを宣言した。そしてゲイツ米国防長官や、カルザイ大統領も、同月、タリバン側と予備交渉のための

接触を既に始めていることを正式に認めたのである。

パキスタンの同意が不可欠

今後、米軍や多国籍軍が、治安権限をすべてアフガン政府側に委譲し、基本的には撤退を完了するとしている。二〇一四年までの間に、政治交渉が行われていくと予想されるが、そのうえで焦点になるのが、①今後の交渉の枠組み、②最終的にどんな結果が合意可能か、の二点であろう。

交渉の枠組みについては、私は、米国、アフガン政府、タリバン、そしてパキスタンの四者が、この交渉の核メンバーであると考ええる。米国が、紛争の一方の当事者であることは紛れもない。またタリバンを背後から支援してきたとされるパキスタンが、合意内容を納得し、タリバンにその履行を促していく状況にならなければ、合意の持続的な履行も見込めない（また以前、パキスタンの同意なしに、タリバンのある幹部が和平への対話をアフガン政府と始めたようとした矢先、パキスタンがそのタリバン幹部を拘束した過去もある）。したがって、この四者が対話を繰り返す枠組みを作る必要がある。すでにアフガン政府とパキスタン政府の間にはタリバンとの和解に向けた合同委員会が発足しており、これに他の二者を加えた枠組みの構築が急務

である。またこれに平行して、周辺諸国やおもな支援国を加えた「アフガン和解友好国会合」を形成し、合意した内容を周囲からサポートする体制づくりも重要であろう。つまり、核になる四者と、それ以外の主要支援国によるサポート体制の二層構造をつくるのが、効果的と思われる。

そして実際の交渉内容であるが、タリバン側の最大の要求が、「外国の軍隊のアフガンからの撤退」であり、米国など多国籍軍側も、基本的には二〇一四年末をもって撤退を完了したいとしている以上、この点は合意できる可能性がある。また、米国が当初アフガンに侵攻した理由である「アルカイダなど、米国を攻撃する国際テロリスト組織の温床にならない国」になる条件については、タリバン側も「一〇年から繰り返し」「アフガン国内での国際テロリストの活動を認めない」と主張しており、この点も双方に信頼関係が構築されれば、合意できる可能性が残っている。

「権力の分割」はできても、「土地の分割」は困難

最も困難なのが、アフガンの国家統治に関する交渉であろう。タリバン側がおそらく「土地の分割、つまり南部や東部などを分割統治すること」を最初の和解の条件として望んでいる可能性が高いのに対し、カルザイ政権側は、「権

力の分割、つまり一定数の閣僚ポストや、県知事等の地方政府のポスト」等を譲与することで、タリバンとの和解を目指しているからだ。米国にとつて「土地の分割」は、タリバン支配地域が再び国際テロの温床になるのではという懸念が強く、容易に合意できない。一方、国民や議会からの支持が下がっているカルザイ政権と連立政権に入るメリットが、タリバン側にどこまであるかは不透明であり、この点が、交渉の最大の課題になると予想される。私見では、あくまで「権力の分割」を基本線に交渉を行い、タリバン幹部の安全と政党組織への転換と政権への関与を保障しつつ、現憲法の枠組みをなるべく維持する形の和解を目指すことが、女性に対する人権侵害など、タリバンの圧政を復活させないためにも重要と考える。

二〇一四年までの三年間が、アフガンの将来を占う重要な時期になる。もし一四年までに政治交渉が成立せず、米軍の撤退が予定通り行われた場合、ソ連がアフガンを撤退した時と同じような凄惨な内戦に突入する危険性は十分ある。それを防ぐため、国際社会も全力をあげて、アフガンの政治的交渉と和解を支援する必要がある。

この点における日本の役割は大きい。昨年できた新たな和解プログラムは、日本の主導的な役割と資金的な支援が

基礎になって実現し、すでに二〇〇〇人を超えるタリバン兵士との和解を達成、その数は毎月増加している。今後、交渉の核となる四者の対話を、UNAMA等と協力して促進していくと同時に、四者+周辺国・支援国を束ねる友好国会合を開き、支援の枠組み作りに役割を果たすことができる。二〇一二年は、東京でアフガン復興会議を開催してからちょうど一〇年目であり、和解に向けた友好国会合を日本で開催する好機でもある。

日本はアフガンに対して一貫して民生支援を続け、アメリカに次ぐ支援国として、アフガン政府と一般の人々から高い支持を受けてきた。現在も治安の悪化が続く中、大使館職員とJICAスタッフを中心に約二二〇〇人が留まり、農業支援やカブール首都圏開発をはじめインフラ整備や職業訓練、警察支援等のため、必死で活動を続けている。こうした誠意ある民生支援を今後も続け、アフガンの人たちの将来に明かりを灯しつつ、和解に向けた政治的な役割を果たしていくことは、たとえ震災など未曾有の国難に襲われても「平和構築を支援する国家」としての日本の国際的な評価を高めると同時に、アフガン紛争と苦闘する米国からも感謝され、何よりアフガン人自身から末永く感謝されるであろう。■