

研究ノート

平和構築プロセスにおけるNGOの役割

—アフガニスタンの実験—

斎藤 憲二

はじめに.....	66
1. アフガニスタン支援3年間の成果.....	66
2. 9.11 事件以前のアフガニスタンにおける NGO の歴史	68
3. 平和構築の現場における NGO の役割	70
(1) 対アフガニスタン支援に占める NGO の割合.....	70
(2) NGO の活動範囲	70
4. NGO 活動を巡る最近の動向	72
(1) NGO に対するイメージ	72
(2) PRT.....	73
(3) 治安の情勢	74
5. アフガニスタンにおける NGO 活動の特徴	79
(1) 草の根支援事業に見る具体例	79
(2) 日本 NGO の活躍.....	81
(3) NGO 活動を巡る諸問題	82
おわりに.....	84

はじめに

近年、援助関係国・機関の間では「平和構築」が一種の流行言葉となっている。

日本でも、2002年5月、小泉首相がシドニー演説で「平和の定着」を日本の国際協力の柱とする旨を表明したのに続き、2003年8月に閣議決定された新ODA大綱の中でも、重点的に取り組む課題の一つとして「平和構築」が明記された。

アフガニスタンでは、1989年の旧ソ連の撤退後、国際社会から忘れられた存在となっていたが、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件の発生により、久しぶりに世界の脚光を浴びることとなった。東京及びベルリンの2回にわたるアフガニスタン復興支援会合により、国際社会により総額127億ドルに及ぶ大型支援がプレッジされ、殆どゼロの状態から「平和構築」という名の大規模な実験が始まった。この流れの中で、実際に復興の担い手となってきたのはNGOである。その結果、いい面でも悪い面でもアフガン復興支援の影響を直接的に受けてきたのもNGOといえる。

本稿においては、平和構築のモデル国ともいわれるアフガニスタンを具体例として取り上げ、この「実験室」における3年間のNGOを巡る環境の変化と課題について紹介する。基本的には、在アフガニスタン日本国大使館において、草の根無償資金協力（NGOを通じた支援形態）の実務体験を通して理解できた現場の状況をベースとしている。平和構築分野プロセスにおいては、実際には民主化支援型のNGOも大きな役割を果たしているが、本稿においては、圧倒的に数が多い復興支援型のNGOに焦点を当てることとした。

なお、本稿は執筆者の見解であり、外務省の見解を代表するものではない点を申し添える。

1. アフガン支援3年間の成果

23年に及ぶ内戦が終わり、荒廃しきったアフガニスタンへの復興支援は、2002年1月のアフガニスタン復興国際会議（通称「東京会合」）をもって本格的に開始

された。国際社会は、この東京会合において 45 億ドル（うち日本は 5 億ドル）、更には 2004 年 2 月のアフガニスタン国際会議（通称「ベルリン会合」）にて 82 億ドル（うち日本は 4 億ドル）のプレッジを行った。

2005 年 3 月現在、アフガニスタン財務省では、これまでの各国からの支援実績をとりまとめている。主な目的は、データ・ベースを整理するとともに、各ドナーのプレッジ額と実際の拠出額との差額を確認することにある。アフガニスタン国内では「これまでの国際社会がプレッジした巨額の支援金はどこに消えてしまったのか？」という空気が充満している。これには、そもそものニーズがあまりに膨大であることや、従来は、緊急人道支援や政治プロセス支援などの支援が中心であり、直接目に見える生活環境の改善という形での成果が見えにくかった、などの要因が考えられる。

首都のカブールにおいてさえ、未だに通電時間が殆どない（高級住宅街でも夜間の数時間程度）、上下水道設備なし（水は井戸水のみ）、治安上外国人は気楽に外出できずという状況では、確かに一般国民に復興の成果を実感させるには説得力がなく、地方に足を運べばその思いは尚更である。

日本の 1.7 倍の広さをもつアフガニスタンでは、ありとあらゆる分野が一斉にゼロからのスタートを切った。そこでは、何を進めるにせよ、本題に入る以前の段階から難題が待ちかまえている。例えば、中央政府のキャパシティ・ビルディングを図るにしても、派遣専門家が最初に行なう仕事は、書類のファイル方法、パソコンの基礎的な使い方の指導である。また道路を復旧するにしても、地雷の除去が先決であり、そのためには地雷除去要員の養成が必要・・・といった具合である。IMF によれば、実質成長率は 2002/03 年で 28.6%、2003/04 年で 15.7%（いずれも推計値）、2004/05 年で 7.5%（予測値）となっている¹⁾が、多くのアフガニスタン国民にとって、そのような実感は殆どない。東京会合において、カルザイ暫定大

1) *Staff Report for the 2004 Article IV Consultation and Second Review Under the Staff-Monitored Program*, International Monetary Fund, January 4, 2005, P29

統領（当時）は、優先分野として、行政能力の向上、教育、保健衛生、インフラ、経済体制の復興、農業・農村開発を掲げたが、それらは現在でもそのまま通用している。

全体として見ると、まず政治プロセスが最終の山場を迎え、2005 年中に議会選挙が予定されており、国家としての輪郭がようやく固まろうとしている。また、治安プロセスにおいても、引き続き南部を中心としてタリバン掃討作戦は継続されているものの、2005 年 2 月末時点で既に 42,000 人が武装解除・動員解除され 6 月には同プロセスも終了予定となっている。今後は元司令官、元兵士の社会復帰支援が大きな課題となっている。治安という点では、GDP の約 6 割を占めるともいわれる麻薬への対策も本格化しつつある。

従って、アフガニスタンでは、ようやく緊急人道支援の段階から本格的な復興支援の段階へと移行する状況に差し掛かっている。正に、平和構築プロセスで重視される「継ぎ目のない援助」が必要とされる真直中に位置しているわけで、その意味から、アフガニスタン復興支援はまさにこの 3～4 年が「正念場」といえる。この時期の支援が中途半端だと、期待を裏切られた除隊兵士や帰還民が再び「元の道」へと戻り、これまでの国際社会による莫大な初期投資も泡と消えてしまう可能性がある。このような認識の下、各ドナーは、まさに薄氷を踏むような思いで日々の活動を行っているのである。

2. 9.11事件以前のアフガニスタンにおけるNGOの歴史

1979 年にソ連が侵攻し、数年を経てムジャヒディンと呼ばれるアフガニスタン戦士達が「ジハード」（聖戦）を宣言して立ち上がったのに伴い、多くの難民が発生した。難民の流出先としてはパキスタンのペシャワールやクエッタが有名であるが、NGO によるアフガニスタン支援はこのような難民キャンプから始まった。その後、アフガニスタン国内にも支援の手が伸びるようになったが、共産党政権は西側援助機関や NGO が国内に拠点を置くことを認めなかったこともあり、隣国から

の遠隔操作の形が一般的であった。

当初は、Care International (米)、OXFAM (英)、Save The Children (英)等の既存の欧米系 NGO が中心だったが、その後、Afghanaid (英)、DACAAR (Danish Committee for Aid to Afghan Refugees) (デンマーク)、SCA (Swedish Committee for Afghanistan) (スウェーデン) といったアフガニスタン支援を目的とした欧米 NGO が設立された。そのうち、徐々にアフガニスタン人による NGO も設立されるようになり、その数は 1987 年時点で 70 ～ 80 団体あったといわれている。

1989 年にソ連軍が撤退し、ムジャヒディン同士の内戦が始まると、NGO が地方政府に代わり公共サービスを担うようになったが、この時期はムジャヒディンの各派と密接な関係を保つ NGO が多く、必ずしも公正中立な存在とは言えない面があった²⁾。1992 年時点では、国際 NGO を含め 200 団体以上がアフガニスタン支援に携わっていたといわれる。NGO の調整機関である ACBAR (The Agency Coordinating Body for Afghan Relief) によれば、そのうち現地 NGO は 1992 年 82 団体から 1993 年で 184 団体に急増した³⁾。

1996 年以降のタリバン時代においても、NGO は引き続きサービス提供の担い手であったが、次第にタリバンと国際社会の間で衝突が起こるようになり状況は不安定化した。1996 年 8 月、タリバン政権はカブール在住の全ての国際 NGO の活動を停止し国外退去を命令した。2000 年以降は援助関係者の殺害、追放、金品略奪が頻発するようになり、2001 年 8 月には独 NGO である SNI (Shelter Now International) の国際職員が逮捕されるに至った。

欧米系の NGO と比較すると歴史が浅いといわれる日本の NGO であるが、いくつかの NGO は 9.11 事件以前からアフガニスタン支援に取り組んでいる。例え

2) Raz Mohammad (IHSAN 代表) とのインタビュー (2005 年 2 月) によるもの。

3) 武者小路公秀他『アフガニスタンー再建と復興への挑戦ー』、日本経済評論社、2004 年、306 ～ 314 頁

ば、ベシヤワール会（PMS）が1984年から、燈台（アフガン難民救済協力会）が1987年から、また日本国際親善厚生財団（JIFF）が1991年から、いずれもパキスタン国内でアフガニスタン難民支援を開始している。

3. 平和構築の現場におけるNGOの役割

(1) 対アフガニスタン支援に占めるNGOの割合

国家体制が整っていない中で、実質的に援助の実施主体となるのはNGOである。ドナー国からの直接的なNGOプロジェクト支援のみならず、国連・国際機関経由のプロジェクトも基本的には全てNGOを実施団体として行われている。2004年末には約1,900団体がNGOとして計画省（旧）に登録している。中には、名前にcompanyがつく建設業者的な団体もある他、「スーツケースNGO」と称される一匹狼的な団体も数多く混じっている。

アフガニスタン移行政権が2003年4月に発表した資料によれば、アフガニスタンが2002年1月から2003年3月に受けた無償資金のうち、NGO直接支援が4.8億ドル、国連・国際機関経由が6.57億ドルで、その合計（11.37億ドル）は全体（17.94億ドル）の63.4%に上っている。すなわち、アフガン支援の2/3をNGOが担っているという見方ができる。そのうち、国際NGOは、団体数で見ると39%であるのに対し、活動資金の規模で見ると90%を占めている⁴⁾。

(2) NGOの活動範囲

アフガニスタンにおけるNGOの活動分野は多岐にわたる。インフラ整備、教育、保健、緊急支援、農業の5分野で全体の約2/3を占めている⁵⁾。また、23年間に及ぶ内戦はアフガニスタンからあらゆる経済指標を喪失させた。そのため、タ

4) 内海成治『アフガニスタン戦後復興支援』昭和堂、2004年、207頁

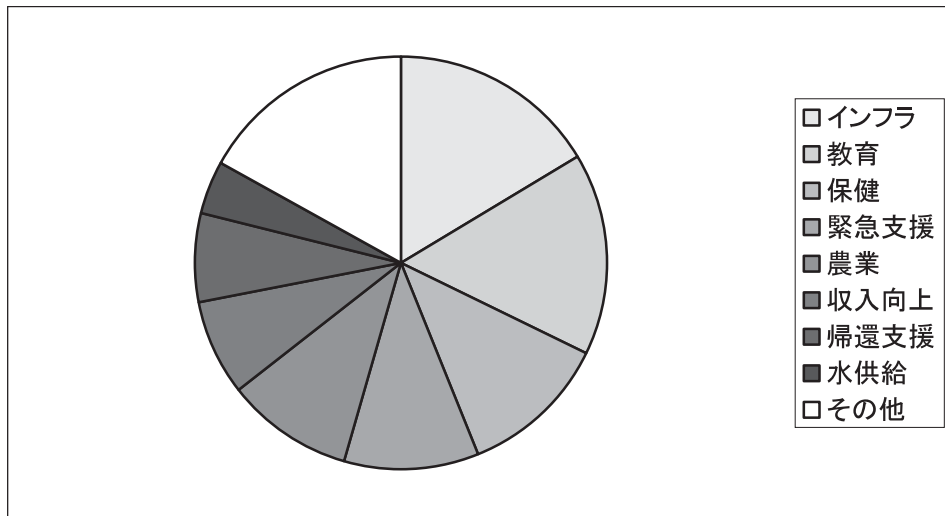
5) ACBAR, *ACBAR NGO Profile 2002* を基に筆者算出。

リバン政権崩壊後に緊急人道支援が投入された際、国連機関などは、より多くの資金を確保するために、自団体に有利な数字を活用したともいわれている。このような状況下、NGOは単に復興支援プロジェクトだけでなく、あらゆる分野で活躍している。例えば、2002年には、USAIDやEUによる資金により、米国NGOのMSH (Management Sciences for Health) が中心となり、アフガニスタン全国保健医療施設調査 (Afghanistan National Health Resources Assessment) が実施された。これには、日本のNGOであるHANDSも参加している。また、選挙プロセスにおいては、NDI (National Democratic Institute for International Affairs) (米国民党系研究機関)、AF (Asian Foundation) (米)、FES (Friedrich Ebert Stiftung) (独) といった民主化支援型の国際NGOやNPOが選挙監視、政党登録等の分野で活躍している。アジア開発銀行 (ADB) などの国際機関では、実施団体 (Implementing NGO) の他、本来コンサルや地方政府が担うべき企画団体 (Resource NGO) としてもNGO (国際NGOが中心) を活用している。すなわち、中央政府、地方政府の能力が著しく低くコンサルタントも存在しない状況下、NGOが政府機関に取って代わる便利屋的な存在として機能している。

当初、現地NGOは国際NGOの財政支援を受ける下請的な存在が多かったが、徐々にキャパシティ・ビルディングが図られている。ACBAR同様にNGO間の調整機関を務めるANCB (Afghan NGO's Coordination Bureau) によると、2003年の年間予算が100万ドルを超えるアフガニスタンNGOが13団体ある⁶⁾。

6) ANCB, *ANCB Member NGOs' Directory 2003* を基に筆者算出。

図1 アフガニスタンにおけるNGOの活動分野



(出典：ACBAR 2002 NGO Profiles Manual)

4. NGO活動を巡る最近の動向

(1) NGOに対するイメージ

2004年12月、ラマザーン・バシャルドゥースト計画大臣(当時)は、計画省(旧)に登録されているNGOを全て解除する旨を発表した。その数は1,935団体に及ぶ(うち国際NGOは260団体)。同大臣は、以前より、NGOの殆どが実際には利益追求型の建設業者であるとして、NGO法の策定による定期報告や資金管理の徹底化を訴えていた。NGO法は、2002年来、話題に上がりつつも複数の関係省庁の権力争いに巻き込まれ、まとまらない状況が続いていた。

同大臣の発表は、直後に行われた機構改革で計画省が解体されたために宙ぶらり状態となった。その機能を引き継いだ経済省により新しいNGO登録のあり方が検討されているが、2005年2月時点では未だに新しい方針が示されておらず、新規のNGO登録はできない状態が続いている。また、NGO法については、計画省がまとめた草案(Draft Law of Internal and External Non-Governmental

Organization) を基に、2005 年 2 月には司法省が検討を進めており、その後閣議に諮られる予定となっている。

一方、NGO 側としても、同大臣の意見が決して少数意見ではないことを認識し、危機感を募らせている。2004 年 12 月に発表された ACBAR の「一般アフガン人の NGO イメージに関する調査」(NGO Perception Assessment) によれば、特に就学者、有識者、多数民族の間で NGO に対する否定的なイメージが定着している⁷⁾。現在、ACBAR を中心として、アフガニスタン国内で活動する NGO の行動規範 (Code of Conduct) を策定しようとしている。

困みに、上記の否定的な意見に関し、ACBAR は以下のような分析をしている。

- ・ NGO の性格、予算体系、位置づけに関する絶対的な認識不足。
- ・ NGO 側の情報発信の不足。
- ・ NGO 側の地域との交流が不足。
- ・ 民主制度の確立化に伴う自由な意見表明の表れ。
- ・ 国際社会の支援約束に対する期待はずれ。
- ・ 従来漠然と感じていたことを大臣が公式に代弁してくれたことによる確信。

(2) PRT

PRT (Provincial Reconstruction Teams) は、中央政権の影響力を地方に浸透させつつ目に見える形で即効的な復興支援を同時に展開することを目的として、連合軍により 2003 年初頭に導入された。2005 年までに、PRT はアフガニスタン各地で展開されるようになったが、ISAF (International Security Assistance Force) の指揮下で動く PRT も徐々に増える傾向にある。

PRT の試みはアフガニスタンが初めてであり、その成果が世界中から注目を浴びている。従来は文民が担っていた復興支援活動に軍が関与するこの方法は、2002 年 11 月にカルザイ大統領が導入を発表したとき、特に NGO 側から強い懸

7) SARAYA, *NGO Image and Communication Strategies*, ACBAR Report, Dec.18th 2004, P9

念が示されたという。導入して3年が経ち、各地で目に見える成果が増えつつある中においても、相変わらずその不信感は消えていない。その大きな理由は、軍がNGOと同様の事業を行うことにより、住民や反政府分子にとって、両者が見分けられなくなり、いざという時に軍と同様に攻撃対象となる可能性が高いという点にある。

また、PRTはその主導国が独自の考え方と判断で活動しがちである。地域によりアプローチの仕方は異なるが、他のアクターと調整しないまま勝手な行動を取ることに對しても反発が大きい。これは、PRTでは地元のニーズよりも軍事目的に適った対象が優先されるためと想像される。但し、最近ではPRTが各種の調整会合にも顔を見せるようになり、地方政府関係者、NGO関係者、国連関係者等と調整しようとする姿勢が目立つようになっている。

(3) 治安の情勢

(イ) ANSO と UNSECOORD

アフガニスタンにおけるNGO活動の安全の拠り所は、主にANSO(Afghanistan NGO Security Office) と UNSECOORD (United Nations Security Coordinator) である。

ANSOは、米国NGOであるIRC(International Rescue Committee)が実施しているプロジェクト名⁸⁾で、NGOへの安全情報の提供や安全対策研修等を目的としたものである。アフガニスタン国内に合計6カ所の事務所をもち、2003年1月以降、ECHO(European Commission Humanitarian Office)の資金により事業を展開している。治安情報に関しては、NGO関係者からの情報を中心として

8) 2002年初頭、米国のNGO調整機関であるInterActionが、同国内の複数のNGOと協力の上、安全対策専門家をアフガニスタンに派遣したのがきっかけ。IRCはもともと難民支援を活動の中心とする団体であるが、アフガニスタンでの成果を基として、既にリベリアでも同様の事業(LINSO)に着手している。

入手・確認の上、ウォーデン（無線連絡網）やラジオを通じて 24 時間態勢で迅速に伝達する手段を講じているほか、スポット情報や週報といった文字媒体を通じても提供されている。NGO のみならず、国連や大使館関係者などの援助関係者も幅広く裨益している。これまでに約 3,000 件に及ぶ治安情報を提供しているが、精度の点からも各方面から極めて高い信頼を得ている。

UNSECOORD は、国連職員の安全確保に責任を負っており、治安情報収集、分析、緊急時の退避計画の策定や見直しなどを行っている。アフガニスタンにおいては、全国 8 カ所の UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) 事務所全てに UNSECOORD 担当官（国際職員）が配置され、NGO 等も参加できる情報交換を目的とした会合を定期的で開催している。

（ロ）NGO の被害状況

NGO 職員数は、2002 年時点で ACBAR に登録している 245 団体だけでも外国人 577 人、アフガニスタン人 24,907 人となっている⁹⁾。ANSO が発出した治安情報は 2003 年～2004 年の 2 年間で約 3,000 件に上る。これらには、脅迫や NGO 職員の誘拐計画があるといった情報も含まれているが、実際に NGO 職員や援助関係者が犠牲となった件数は以下の通りである。

2003 年 13 人（うち外国人は ICRC、UNHCR の 2 人）

2004 年 24 人（うち外国人は MSF の 3 人）

この他、外国人が巻き込まれた大きい事件としては、2004 年 6 月の中国人技術者 11 名の殺害事件（クンドゥーズ県）、同年 10 月の国連職員 3 名の拉致誘拐事件（カブール市。1 ヶ月後に無事解放）、同年 12 月のトルコ人技師 1 名の誘拐殺害事件（クナール県）がある。

更に、日本大使館の集計によれば、NGO が直接的に事件に巻き込まれた例は、2004 年の 1 年間だけで 60 件にのぼる。南部地域で活動している某現地 NGO のように、1990 年の創立以来、2004 年末までに計 4 回の襲撃や誘拐事件に巻き込

9) ACBAR, *ACBAR NGO Profiles 2002*, 2002, 序章。

まれ、職員も亡くしている例もある。

上記の死亡事件を地域別で見ると、2004年の2人を除き、全て国土の南半分で発生しているとの特徴がある。この範囲は、国連がリスク・マップで指定する中・高度危険地域に概ね合致している。

(ハ) 情勢の分析

これらNGOが巻き込まれる事件は、果たして「政治的要因によりNGOだから狙われた」のだろうか。それとも「経済的または内部紛争的な要因により一般犯罪として偶然狙われた」のだろうか。

前述の中国人技術者とトルコ人技術者の場合は、他の例と若干状況が異なる。ともに道路工事関係者（アフガン人よりも労賃が安いとの説が有力）であり、夜間も道路脇でテント生活するなど、明らかに外国人としての露出度が高かったことが要因といわれている。

データを見る限り、2003年以降2004年の大統領選挙（10月）までは、NGO事務所や車両を対象とした襲撃など、明らかに「NGOだから狙われた」といえる例が目立っているのに対し、大統領選後は事務所への強盗事件などの一般犯罪の例が目立っている。これは、大統領選挙の成功をきっかけとして、タリバンなどの反政府勢力の抵抗力が弱まりつつあるという世間の評価とも連動しているように見える。

この点、実際に現地で活動しているNGO関係者とANSOの間では認識に温度差がある。当地のNGO職員と話をしていると、大統領選の前後ともに、NGO襲撃の理由はテロよりも一般犯罪や内部の怨恨が中心と見なす傾向が強い。もちろん、日中のみの移動、私的な外出を最低限に抑えるといったロー・プロファイルに徹してはいるが、極度に治安が不安定化する時期（大まか事前に予想される）を除き、国際職員は国外に避難することなく、地方での活動も継続している。但し、南部地域が危険という認識は幅広く共有されており、実際に国際NGOも殆ど展開していない。2003～2004年の草の根無償実績を見ても、南部15県における総実績（177件）のうち、国際NGOとの契約はわずかに4件（2.2%）にすぎない

(全体では 8.1%)。南部での戦争報道を基にアフガニスタン全土が一律に危険と見なしてしまう傾向は、特に国際 NGO にとって大きな足枷となっている。

一方、ANSO としては、一般国民が徐々にテロリストを見放しつつあるとの認識を持ちつつも、「だからテロの対象となる件数が減少している」と状況判断するには時期尚早と考えている。政治プロセスの総仕上げともいえる議会選挙を控え予想される地元有力者同士の抗争は、テロリストにとっても格好の混乱の機会となるだけに、NGO においては引き続き安全対策に細心の注意を払う必要があるとしている¹⁰⁾。

(二) NGO の自己防衛策

現地 NGO、国際 NGO (日本 NGO を含む) を問わず、現地コミュニティとの緊密な関係を、自己防衛上のキー・ワードとしている点が共通している。アフガニスタンの村落では、20 年以上の内戦でコミュニティを留守にしていたにも拘わらず、先進国社会では想像しがたいような「ムラ構造」を残している。これは、特に部外者への対応という面で顕著に表れる。一旦、村が仲間として受け入れた者については、とことん庇護する (タリバンやアルカイダ分子が未だに活動出来るのもこの原理に基づく)。しかしながら、部外者に対しては、表向きの和やかな歓待態度とは裏腹に、極端なまでの警戒心を抱いている。

このようなアフガニスタン国民の特性を、NGO は自己防衛策として最大限に活用している。一旦仲間として受け入れられると、活動現場での安全確保にコミュニティの積極的な協力が期待出来る。現地 NGO の中で最大規模を誇る IHSAN (Independent Humanitarian Services Association) は、1989 年の創設以来、アフガニスタン各地で 500 以上のプロジェクトを手がけているが、これまで職員に一切の被害を出していない。ラズ・モハマド代表はその秘訣を「コミュニティとの密接な関係」にあると強調する。

また、多くの NGO はロー・プロファイルを心がけている。カブールの街中でも、

10) Melissa Ong 氏 (ANSO Program Officer) へのインタビュー (2005 年 2 月) による。

大きな文字を車に掲げているのは、国連くらいであり、NGO コミュニティの間では、車はもちろん事務所にも看板掲げていない場合も多い。あえて中古車やレンタカーを使用している例もある。日本 NGO 職員の中には、日本人とハザラ族の顔が似ていることを利用して、安全策の一環として現地人の格好をしている人もいるが、これについてのアフガン人の意見は賛否両論のようである。

国際 NGO は、基本的に国連の行動規範を参考としつつ自団体の安全対策を講じている。国連は、外出禁止時間帯、社交行事への参加、外食、公共の場所への外出、危険ゾーンに応じた移動体制、国際スタッフの滞在規模等の各項目につき、状況に応じ頻繁に見直しを行っている。NGO の場合、資金的な制約で武装警護や防弾車を確保できないこともあり、外出や移動に関する内規は国連以上に厳しく設けているのが一般的である。

一方、例えば道路からプロジェクト・サイトへの入り口や、完成した建物等には、NGO 名とドナー名を明記した看板が堂々と掲げられており、それなりにビジビリティは確保されている。これも、ドナーに対するアカウンタビリティというだけではなく、NGO への襲撃の可能性は移動中が多く、活動サイト自体が標的になる可能性は低いとの共通認識によるものと思われる。

(ホ) 各ドナーの自国 NGO への対応

日本においては、日本 NGO がアフガニスタンで公的資金により活動する際に、いわゆる安全 5 原則¹¹⁾ の遵守、及び日本人職員は主要都市に残っての遠隔操作、を前提条件としている。

当地在住のドナー国や国際 NGO 関係者と話をしても、極度の治安悪化が予想される時期に国外退避を勧告する以外、NGO 活動（公的支援の有無を問わず）

11) 安全5原則

①緊急人道支援の経験を有するスタッフによる活動、②国際職員がいることを前提としての国際人道機関との密接な連携体制の確保、③治安悪化に備えての撤退計画の準備、④在外公館との緊密な連絡体制の構築、⑤NGO 自らのリスクによる活動であることの再確認。

に対しては、特段の条件を課していない。

例えば米国（USAID）の場合、委託（Contract）と無償（Grants）の場合とで対応が異なっている。前者の場合は USAID が NGO の安全に対して責任を負っているのに対し、後者の場合は各 NGO が自ら責任を負う形となっている（日本の NGO 支援策は基本的に後者のタイプ）。但し、安全対策費に関しては公費による特別措置をとるべく検討中である¹²⁾。

独は、あらゆる自国籍の関係者に対し、緊急かつ最小限の用務を除き地方部での活動を控えるよう勧告している。しかしながら、NGO が実際に活動を持続するか否かは NGO の判断に委ねられており、それは公的資金を使っているか否かに関わらない¹³⁾。

韓国の場合、KOICA（Korea International Cooperation Agency）の活動がカブールに限定されていることとも連動し、自国 NGO が公的資金を使える対象もカブールでの事業のみとされている¹⁴⁾。

5. アフガニスタンにおける NGO 活動の特徴

(1) 草の根支援事業に見る具体例

日本大使館では、2002 年 2 月にカブールでの業務を再開して以来、2004 年度までの 3 年間で、現地 NGO、国際 NGO を対象とした草の根無償資金協力を約 400 件、日本 NGO を対象とした日本 NGO 支援無償を 20 件実施してきた。大使館が供与する草の根無償の場合は、事務所の借料や人件費など、いわゆる管理費部分が支援対象とならないこともあり、対象は自活能力のある団体に限定される。2004 年末までに約 130 の現地 NGO 及び 24 の国際 NGO との間で契約を交わし

12) Mr. Peter Downs（USAID Program & Project Development Officer）へのインタビュー（2005 年 1 月）によるもの。

13) Mr. Rudi Lotz（独大使館次席）へのインタビュー（2005 年 1 月）によるもの。

14) Mr. Won-jik Kwon（韓国大使館次席）へのインタビュー（2005 年 2 月）によるもの。

てきた。

武装解除・動員解除された元兵士の職業訓練を実施している NGO の活動現場（カブール県）を訪問した時のことである。依然として男性社会の色彩が濃いアフガニスタンの中ではこの NGO の代表者は珍しく女性であったが、いかつい元兵士達を手際よく指示しさばくその様子は、まるでサーカスの猛獣使いのようなたくましさを感じた。クンドゥーズ県でのドナー会合に出席した際にも、NGO の代表として現地女性が2名参加していた。新鮮な思いがするとともに、今後のアフガニスタンの女性地位の向上はこういう人達が担っていくのかと頼もしさを感じた。

アフガニスタンでの草の根無償において最も要望が高いのは学校建設案件である。これまでの草の根無償実績（件数）の約6割を占めている。あらゆる基礎生活基盤が不足している中、地方の政府関係者や村民に対し、何が優先度として高いかと聞くと、異口同音に学校建設（特に女子校）と応える。単に青空教室で授業する生徒の保護という観点だけではなく、校舎が建設されることによって、地元住民が「自分の子供達も学校に行かせたい」という気持ちになっていく点を強調する。草の根レベルにおいても、国家の立て直しには教育が必要だという認識を強く持っていることに心強い思いがする。

プロジェクトを進めるに当たっては、様々な出来事もある。

2005年1月、バグランの学校建設案件に関し、建設中の学校の屋根が落ちたという新聞報道が流れた。校長や、視察した県の政府関係者は工事を請け負った NGO のいい加減さを糾弾していた。事実関係を調査した結果、NGO 代表と校長は親戚で、内輪の喧嘩をした結果、校長が嫌がらせとして新聞社に偽情報を提供し、新聞社は検証もしないまま報道したことが分かった。

2004年、ロガール県で井戸掘り事業を行っていた NGO は、ある日、掘削用の機材一式を、隣村の関係者に横取りされ工事の中断を余儀なくされた。自分たちの村の方が水の需要は高い、というのがその理由であった。

国際 NGO の場合、概して担当者の任期が短かく、一つのプロジェクトを実施するのに引継ぎが上手くなされないために、トラブルを確認するのに時間を要するこ

ともある。2003 年、タカール県で活動する米国系の NGO は、当初 3 カ所の学校を建設するとして承認を得た。ところが、その申請を担当した国際スタッフが他の NGO に移籍してしまい、勝手に 1 カ所を「横取り」した上さっさと事業を始めてしまった。

案件の申請時に地元政府機関の内諾を得ていながら、いざ事業を始めようとした段階で、事業地の変更を申し入れられる例は枚挙にいとまない。

国際 NGO の場合、文化の相違から折角築いた地元との信頼関係を台無しにしてしまう例もある。草の根無償とは直接関係がないが、2004 年にはバダクシャン県において長年活動してきた欧州系の NGO は、女性に対する暴行及び強制改宗の罪を疑われ、デモの挙げ句に職員が殴打され、事務所にロケット弾を打ち込まれた。

(2) 日本 NGO の活躍

9.11 事件以後、日本 NGO も活発にアフガニスタン支援活動を行ってきた。特筆すべきは、ジャパン・プラットフォーム¹⁵⁾の初めての本格的出動であろう。傘下の延べ 12 団体が、政府資金・民間資金により合計 7.8 億円規模の活動を展開した¹⁶⁾。我が国が NGO を通じて平和構築分野に本格的に取り組んだ最初の例として歴史的な意義があった。2005 年 2 月現在、日本の NGO は 11 団体がアフガニスタン国内に駐在事務所を構え支援活動を行っているが、そのうち 7 団体がジャパン・プラットフォームのメンバーである。彼らは、一般的に大使館との関係も含め相互の連絡体制は良好であり、他の国際 NGO と比較しても遜色のない安全措置と質の高い事業を行っている。その他、日本人駐在者こそいないものの、現地人カウンターパートを据えて、時々日本人が来訪しながら息の長い活動を続けている NGO は、日本大使館で把握する限り約 15 団体ある。NGO による草の根の交流が

15) 日本の NGO が、災害・紛争等に際し、より迅速かつ効果的な緊急人道支援活動を行えるよう、経済界及び政府が協力する枠組み。

16) ジャパン・プラットフォーム・ホームページ (www.japanplatform.org/report/afghan/activity.htm:2005 年 3 月 1 日現在)

きっかけとなり、姉妹都市関係への発展を計画している自治体も出始めた。

(3) NGO活動を巡る諸問題

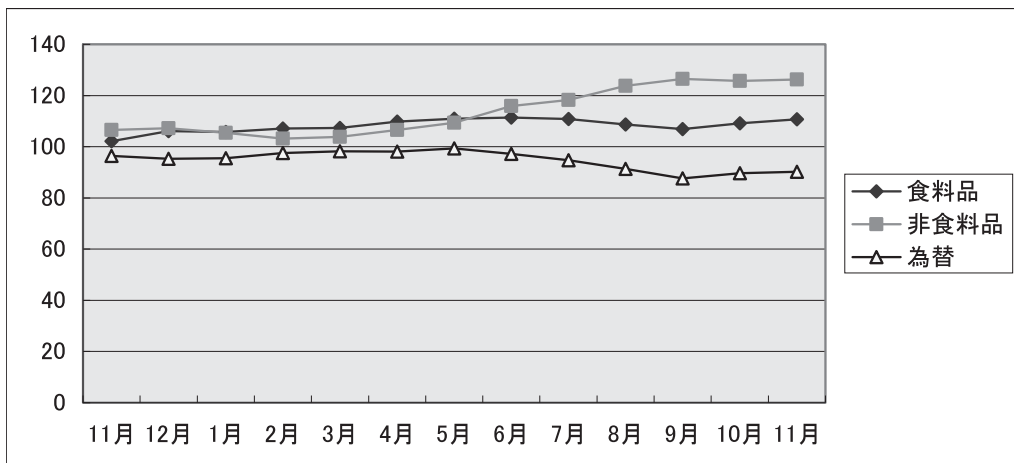
(イ) 物価の不安定性

現在のアフガニスタンにおける支援活動で、治安以上にNGOが頭を悩ましているのは物価ではないだろうか。これは国全体としての物価上昇傾向に加え、特定費目における時期的な要因も大きい。

アフガニスタン移行政権統計局の資料によれば、2002年12月の消費者物価指数(カブール)を100とした場合、2004年11月の指数は116.8となっている¹⁷⁾。内訳を見ると、食料品は110.7に対し、非食料品は126.3と大きな差がある。特に、国際NGOにとっては、事務所借料の高騰(194.3)が深刻な問題となっている。

また、特殊費目に関しては時期により価格の変動が大きい。特に建設資材に顕著であり建設活動が活発になる夏季に物価が上昇する傾向にある。見積もりを徴収しても「あくまで今日限りのもの」とされるため、いざプロジェクトを開始する際には、あらためて詳細計画を練り直す必要があるためNGO側は大変な苦勞を強いられている。

図2 カブールにおける消費者物価指数 (2003年11月～2004年11月)



(出典：Kabul Consumer Price Index (CP1))

17) *Kabul Consumer Price Index November 2004*, Transitional Islamic Government of Afghanistan Central Statistics Office, November 2004, P 3.

(ロ) 優秀な人材確保の困難さ

国連・国際機関が雇用する現地人の人件費の水準が異常に高いのは世界中で共通した話であるが、アフガニスタンではその関係機関数が極めて多いために、NGO 業界のみならず国全体の経済構造にまで影響を与えかねない状況となっている。カブールで中流階級の一世帯の生活費は 400 ～ 500 ドル前後が相場といわれている。中央政府職員の給与(局長から掃除人まで均一)が 45 ～ 50 ドルといわれている中、NGO が海外ドナーから資金を得るために必要とする「英語のできる人材」は、大変な売り手市場にある。

多くは、ペシャワール等に国外退避していた時に英語学習をした経験者であるが、上級者(英語で文章が書けるレベル)は殆どが国連・国際機関に吸い上げられる構図となっている。彼らの給与の相場は、運転手で 700 ドル、クークは 1,200 ドルとも言われている。2005 年 2 月、日本大使館で現地スタッフを募集した際、面接に来た国際機関職員(34 歳)は、現在の給料を 1,750 ドルと紹介した。大使館で想定していた額はその約 3 分の 1 であった。

特に、国際 NGO 経験者は優遇される傾向にあるといわれており、せっかく育てても一人前になったらすぐに転職してしまうというこのような状況は、国際 NGO、現地 NGO とともに頭痛の種となっている。ましてや、地方政府や中央政府にとっては、人材の空洞化は極めて深刻な問題である。

(ハ) 安全対策費

NGO の場合、国連や外国援助機関のように武装警備や防弾車を配置することはないが、それでも安全に対するコストとしてそれなりの額が必要となる。

事務所家賃が高騰している点は前にも触れたが、通電時間が毎日数時間しかないにも拘わらず 5 倍ともいわれる外国人料金を請求される電気代、発電機の維持費、鉄格子等の安全措置など、まず事務所兼宿舍の維持費に相当な経費を要する。また、車については、レンタカーも可能であるが、道路状態が良くないこと、年式が古く故障が頻発することから、移動中の誘拐等の危険性を少しでも回避するため、特に国際 NGO の場合は、ランドクルーザー型の新車が必要とされる。

アフガニスタンにおいて、国際 NGO の一員として当地で活動する限り、安全対策上、以下のような措置は常識の範囲といえる。

- ・ 車載短波無線（基地局とのセットで約 4,500 ドル）
- ・ 個人携帯用短波無線（備品を含め約 2,000 ドル／個）
- ・ 衛星携帯電話（約 550 ドル／個。使用料：約 600 ドル／月）
- ・ 発電機（20 k w）（約 8,000 ドル。燃料：約 1,000 ドル／月）
- ・ 発電機ルーム（約 2,000 ドル）
- ・ セキュリティ・オフィサー（クランク・レベル）（約 600 ドル／月）
- ・ 警備員（事務所兼宿舍 3 人、車両同乗 1 人、現場 3 人、@ 200 ドル／月）

上記を単純に合計しても、新規事業（1 年間）を行う場合で約 630 万円、継続案件の場合でも約 430 万円の支出が想定される。平和構築プロセスへの貢献を進める際には、プロジェクト直接経費のみならず、このような突出したプロジェクト管理費（安全対策費）が必然的に伴うという点にも十分留意する必要がある。

おわりに

2002 年以降のアフガニスタンの復興の歴史は、同時に現地 NGO の発展の歴史でもある。近隣国の難民キャンプで初めて国際 NGO と出会ったアフガン人が、彼らのアシスタントを行うことで徐々に NGO の役割を理解し、彼らの助言により独自の NGO を立ち上げるようになった。そんな生まれたばかりの現地 NGO が、タリバン崩壊に伴い大量の外国資金が投入されたことにより急激に発展・拡大することとなった。

アフガニスタンという「平和構築の実験室」では、この 3 年間に様々な試みがなされてきた。そのあらゆる場面で NGO が関与している。この経験は今後オーナーシップが徐々にアフガニスタン自身の手に移されていく中で、貴重な財産となることは間違いない。有識者やマスコミ関係者を中心として、NGO のマイナス面が表面化しているが、これもある面では「民主化の影響で自由に物事を言えるように

なった」成果と見ることもできる。また、NGO 側もそれを真摯に受けとめ改善に努めようとしている様子が伺えることは、大きな流れとして見た場合、健全な方向に向かっている証左であると前向きに受けとめたい。

アフガニスタン自体もこれからが復興の正念場となる段階にあるが、イラクをはじめとする後発の平和構築プロセスにおいても、アフガニスタンでのこれまでの「実験成果」が参考となることを期待する。

(筆者は在アフガニスタン大使館一等書記官)