

第 45 回 国際経済協力セミナー

アフガニスタンの過去と将来

講演者：岩間 敏之氏

国際協力機構 アフガニスタン国カブール首都圏開発プロジェクトリーダー

文責：永井哲平

草案作成：萩谷京市 山守旬 佐々木優衣 村上美佐子

工藤麟太郎 中野里菜 山崎杏奈



岩間氏は 1987 年に国際協力事業団（現国際協力機構：JICA）に入団し、2001 年には国際協力事業団エジプト事務長、2004 年には英国事務長などを務めた。2010 年 11 月からアフガニスタン国カブール首都圏開発プロジェクトに事務所長となりインフラストラクチャ・ディベロップメントにおいてインフラセクターを担当している。

アフガニスタンの地勢

アフガニスタンは中東、南アジアにある内陸国で北側には旧ソ連の国があり、東側には中国・インド・パキスタン、そして西側にはイランに囲まれている。さらにシルクロード、そして現在建設中のアジア 32 カ国を横断する全長 14 万 km にわたる高速道路、アジアハイウェイにより、アフガニスタンは文明の十字路となっている。アフガニスタンは多民族国家である。国土は約 67 万平方 km、人口約 3,530 万人（世銀調べ）であり、そのうち 70% は地方に居住している。主な宗教はイスラーム教（スンニー派 74%、シーア派 25%、その他にはシーク教、キリスト教が存在している）、気候として大陸性乾燥地帯に位置しており、夏は暑く、冬は寒い。首都カブールは標高 1,800m、年間降雨量 300mm である。

復興・開発に関する国家計画

アメリカで同時多発テロが起きて以来、国際社会は、アフガニスタンが秩序ある国となることの重要性を示し、2006 年のロンドン国際会議では、アフガニスタン政府の今

後 5 年間国家開発の指針を示した「暫定」国家開発戦略(I-AND)を発表し、2008 年パリ復興支援会合でアフガニスタン国家開発戦略(ANDS)を発表した。ANDS では、「治安改善」、「ガバナンス・法の支配及び人権」、及び「経済及び社会発展」を 3 つの柱とし、「麻薬対策」、「地域協力」、「ジェンダー」、「腐敗対策」、「環境」及び「キャパシティ・ビルディング」という 6 つの分野横断的課題が設けられている。

日本は 2001 年タリバン政権の崩壊後、アフガニスタン暫定政権発足以降、2002 年 2 月にカブールの日本大使館を再開し、アフガニスタンに対して経済支援を始めた。現在は、無償資金協力、技術協力等の二国間援助に加え、国際機関への拠出を通じた多国間援助も行っている。2005 年に日本とアフガニスタンの技術協力協定が署名され、技術協力の実施に係る手続きが確立された。

アフガニスタンの不安定要因（外部要因）

アフガニスタンの外部からの不安定要因には隣国であるパキスタンやイランが大きく関係している。イラン、パキスタンはアフガニスタンが親米国家となることに大きな脅威を感じており、同時にアメリカもアフガニスタンがこれらの国の影響を受けることを恐れている。イランはアフガニスタン・アメリカ間の戦略的パートナーシップ条約の議会批准阻止のために 2,500 万ドル用意した、という報道もあり、アフガニスタンにはアメリカやイランの双方から利益を得ようとするしたたかさもある。また、同じく隣国である中国はアフガニスタンの地下資源を欲してはいるが、アフガニスタンの不安定化が自国のウイグル族にも波及することを恐れており、積極的に進出しようという意図は無いようである。

パキスタンとの関係

現在アフガニスタンとパキスタンの国境となっているデュランドラインはイギリスによって 1893 年に引かれたものであり、これにより紀元前からこの地域に住むパシュトゥーン人は分離され、アフガニスタンは当時の国土の 3 分の 1 を失ってしまった。パキスタンとの国境は険しい山間部であるが、パシュトゥーン人は両国を自由に往来しており、武器や麻薬などの運搬が行われている。ISAF(国際治安支援部隊)の監視は国境線のほんの一部にしか及んでいない。テロリストの国内流入を嫌がるパキスタンは国境付近にてテロ掃討作戦を展開している。

パキスタンとアフガニスタンの反政府勢力との関係は、昨年の上マ・ビンラディン氏の殺害により明確となった、とアメリカは指摘している。タリバンのスポークスマンでさえも ISI(パキスタン軍統合情報局)がアフガニスタンでの女学校焼き討ち事件や中毒事件に関与していると指摘している。なぜならば、パキスタンにとって最も脅威なのはアフガニスタンとインドが手を結び、東西から敵に包囲されることであり、アフガニスタンの不安定状態をパキスタンは望んでいるためである。

イスラーム諸国との関係

1979年2月にイラン革命によりイランではホメイニー師が実権を握り、イスラーム統治が確立した。この事件は、サウジアラビア王政の近代化が反イスラーム的であるとしてイスラーム過激派によって引き起こされたものであった。翌月には、ソ連がアフガニスタンに侵攻し、これに抗するためイスラーム勢力が集結した。つまりソ連のアフガン侵攻はプル要因となったのである。またサウジアラビア側からみれば、石油輸出の関係で西側諸国と良好な関係を築く必要があったため、自国の混乱から一旦アフガンに焦点が移ったことは好条件であった。

アフガニスタンの不安定要因（国境問題の視点から）

1974年のパキスタン建国時にそのまま国境となるが、1949年のアフガニスタン国民会議ではパキスタンとの協定ではないという理由で無効と決議された。つまり、国際法上では有効といえるが確かにアフガニスタンで批准はされていないため無効とされた。香港と同様に100年後の1993年で無効という意見も出てはいるが、それについての明文は存在しない。

北東側は険しい山脈であるが、シルクロードの商人の血が流れているパシュトゥーン人は自由に行き来が可能となっている。このため、このルートを通じて武器や麻薬をはじめとする多数の物資の運搬が行われているのが現状だが、ISAFが監視しているのはごく一部のポイントにとどまっている。2007年にパキスタンはテロリストの移動を阻止するためのフェンスを設置するも、アフガニスタンはこれが国境となってしまうとして撤去した。今も双方の軍事攻撃が絶えず、一般人も巻き込まれており現在は戦闘状態となっている。

アフガニスタンの不安定要因（内部要因から）

アフガニスタン国内では刀狩も太閤検地も行われていないため無法地帯であり、実力が全てとなっている。加えて、土地の強奪があるため資産形成は不可能である。さらに、地方では特に識字率が低くなっており、30年にわたる戦争状態により国際関係や道徳を学ぶ機会が無かったため力と金がものをいう社会ができあがってしまっている。また麻薬の国際的な需要の高まりで、年間95トンが中央アジアに密輸され先進国の市場に流れている。現大統領であるカルザイ大統領を推したのはアメリカ（非イスラム）であるため、支持率は低く指導力が弱い。

アフガニスタンの将来

経済

アフガニスタンは現在国家予算の9割を援助に頼っている現状である。現在、鉱物資源

などの輸出で貿易収支に改善がみられるものの、2024年の目標（70～90%を自国予算で賄う）に向けて早期にプロセスの具体化を図る必要がある。また国内では援助によるバブルや、固定資本の形成がうまくいっておらず格差が広がっている。

社会

当時の駐留米軍のペトレイアス司令官は **money is my most important ammunition** と述べているように、武力とお金に頼った統治であり、国家の統一が未達成である。またタリバンとの対話も政府に用意があるものの、タリバン側の対応が不明瞭であり、大統領選の時期には北部同盟が再び結集する可能性がある等、未だ安定した社会を構築できてはいない。

アフガン政府予算の構造とドナーの援助

アフガン政府の予算の構造（2010年3月下旬～2011年3月下旬）では、歳入4,329百万ドルのうち政府自身の収入である国内歳入が1,466百万ドル、ドナー援助が2,863百万ドルである。このことは、政府の歳入の約3分の2が援助で賄われていることを示している。

国内歳入の内訳は国際関税が最も多く、全体の4割弱を占めており、続いて内国税、所得税がそれぞれ約2割を占める構造である。この国内税（内国税、所得税及びその他税）による収入の伸びが顕著であることから、国内税の整備により経常予算をまかなうことができるのではないかと考えられている。

日本のアフガニスタン復興支援

日本はアフガニスタンに対して様々な分野で支援を行っている。行政経費支援や、治安改善、インフラ整備や医療・教育などを含む復興支援、その他人道支援に力を入れており、軍他の派遣を伴わない支援であるという点が特徴である。

アフガニスタンに関する東京宣言(平成24年7月8日)の骨子

治安・和平プロセス

アフガニスタンにテロリズムを根付かせないためのテロとの闘争、不法薬物対策、治安権限移譲プロセスの進展、アフガン治安部隊の強化、アフガニスタンの主導する和平プロセスの重要性、アフガニスタン難民及び国内避難民の帰還と社会復帰などの確認が行われた。

ガバナンス及び経済的自立戦略

民主的社会の構築、権限委譲と変革の10年を通じた開発戦略の提示、男女平等を含む人権及び自由の保障、国際社会による資金の援助を2017年まで今までと同じ水準で継続すること。

地域協力

アフガニスタンの発展に貢献する地域経済協力を促進するためのプロジェクトへの支援、貿易、輸送、投資及び国境管理、地域フォーラムの役割の重要性を強調する。

民間セクターと市民社会

アフガニスタンの経済及び多元的社会的発展における市民社会、活発な民間部門とそれに対する投資の重要性を確認。

今後の道筋

アフガン政府と英国が 2014 年のアフガン大統領選挙以降に初めての閣僚級の会合を開催される予定である。

今後の取り組み

国際社会の取り組み

世界銀行が設定した 2014 年の ISAF 撤退後の対応としての 3 つのテーマ

- (1) 村落開発、特に住民参加型のアプローチ、複数の政府機関による重層構造の理解
- (2) 交通インフラ・パイプライン、経済成長と雇用創出による閉鎖性の脱却
- (3) ポストコンフリクト支援(緊急人道援助から本格的な開発支援に至る間の、より中・長期的な枠組みで行われる支援)

アフガニスタンの取り組み

豊富な地下資源の利用、国際輸送ルート of 構築による料金収入と資源の利用、農産加工、工業、通信などへの民間投資の促進など。

アフガニスタンの過去と将来 風刺画から



1. 援助の過大

5 枚の風刺画からは、米国はじめ先進国からの援助が、本来の目的に使われず「敵を利する」方向に流れていることが明白である。これは 9. 11 テロに過剰に反応した米国に追随した各国の戸惑いと共に、アフガニスタンの置かれている立場の複雑さが示されている。このまま援助が続けられたとして、その先に何があるか判然としない。

2. 日本の立場

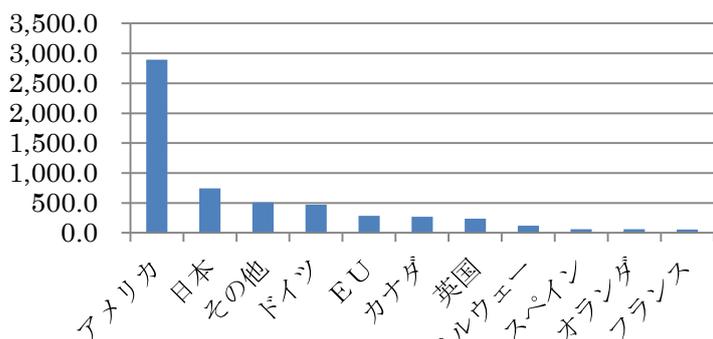
アフガニスタンへの援助額（2010 年）で日本はアメリカに次ぐ 746 百万ドルを計上している(表 1)が、これが風刺画にあるとおり末端の国民に行き渡っているとは思えない。JICA はじめ各支援団体がこのまま援助を続けたとして、その先に何があるか判然とし

ない。援助開始から12年経過して、援助方法の抜本的な見直しが必要と思われる。

3.あり方

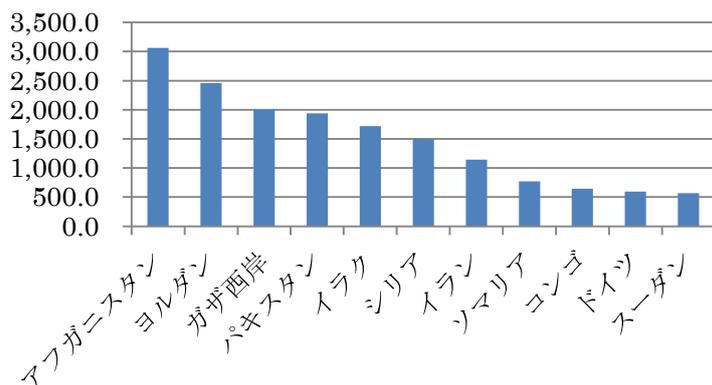
アフガニスタン国内の実情では、難民数が世界一である(表2)。他の難民の多い紛争国と比べて、歴史的に国境線が明確でなく、宗主国だった英国も他の植民地異なり力の入れ方が違っていた。今後、米国と共にアフガニスタンの再生に取り組むなら、国連の難民対策も含めて改めて検討していく必要があると思われる。

表1. DAC援助金額 (単位:百万ドル)



WDI 6-13 Distribution of net aid by DAC members より

表2. 難民の状況 (単位:千人)



WDI 6-14 Movement of people across borders より

結論

現在アフガニスタンにおいては、デュランドラインの実質的無効による領土の保全の未熟さ、地方有力者の影響力の大きさによる統治の不十分さに起因した、国家の条件である領土の保全および統治が未熟である。現行のドナー支援システムが不十分である。さらなる支援と、アフガニスタン国内に十分に活用させる手段を確立させる必要がある。

<質疑応答>

Q. 「中央アジアのスイス」を目指しているアフガニスタンが、戦略的パートナーシップを最も重要と思われる近隣国や、東南アジアの国々と締結していないのはなぜなのか?

A. 日本も同じように、近隣国と仲の良い関係を築くことはなかなか難しい。また、米国の権益を損ねる可能性のある締結の事例については、米国が影響力を行使して成立しにくくなっているのが現状。

Q. カルザイ政権はタリバンとの対話の用意はあるがタリバン側の対応が微妙である事について、タリバンがカルザイ政権との和平交渉を渋っている理由、和平交渉が締結されたとしてタリバンにもたらされるデメリットは何か?

A. タリバンはイスラム主義を掲げ、反イスラム勢力を排除したいと考えているため、欧米がバックについているカルザイ政権と手を結びたくない。

Q. アフガニスタンに住んでいて命の危険を感じたことはあるか？

A. 毎回アフガニスタンで事件が起こる時に運良く日本にいた。防弾車や、トランシーバー、携帯を常に持ち、警備の人もしっかりついている状態で外出するのも出来るだけ控えなければならない状態である。

講演では、アフガニスタンを取り巻く状況が丁寧に説明された。被援助国の現状を踏まえながら、的確な援助への第一歩ではないだろうか。今回の講演で、学生たちは JICA の活動についてより深い理解を得られたと思われる。本講演を通して、日本の開発援助という観点から、われわれが今後援助政策を考える上での視点の一つが学生に提示された。