

アフガニスタン侵略と国家建設 ——紛争解決論の視点から——¹⁾

Invasion and State-Building in Afghanistan: A Conflict Resolution Perspective

篠田英朗
Hideaki SHINODA

東京外国語大学大学院総合国際学研究院
Institute of Global Studies, Tokyo University of Foreign Studies

目次

はじめに

1. アフガニスタン国家建設の失敗の原因
2. 軍事的卓越性の過信
3. イデオロギー的卓説性の過信
4. 政策的卓越性への過信
5. 結論

要旨

本稿は、アメリカ主導のアフガニスタン侵攻と 20 年にわたる国家建設プロジェクトの破綻を、21 世紀の国際秩序を揺るがす象徴的失敗として検討する。軍事的卓越性への過信、自由民主主義イデオロギーの優位性への信仰、そして「ボン合意」以降の平和構築パッケージや DDR など政策技術への過度な信頼という三領域の誤算を指摘し、それぞれで国際アクターが自らの能力を誇大評価し、実現困難な目標を達成可能と誤認したと論じる。圧倒的軍事力にもかかわらずゲリラ戦・周辺諸国の思

¹⁾ 本稿は、日本国際政治学会 2025 年度年次大会「部会 11 アフガニスタンにおけるリベラル国家建設 —— その失敗の再検討」での報告原稿を基にしたものである。



惑・財政負担により統治は安定せず、多額の援助は援助依存と汚職を助長した。イデオロギー面では、「歴史の終わり」論や「民主的平和」論、「リベラル国際秩序」論が介入と体制転換を正当化し、土着社会の主体性や地域的枠組みを軽視した。政策面では、タリバン不在のボン合意や形式的なロヤ・ジルガ、教科書的な制度移植が、アフガニスタンの社会構造と乖離したまま進められた。その結果、国家建設は実質を伴わず、2021年の急速な政権崩壊と撤退として帰結した。本稿は、この失敗を「自由主義平和構築理論」と欧米中心主義の慢心が生んだ現代国際社会の閉塞の縮図として捉えつつ、にもかかわらず十分な反省がなされていない現状の深刻さを指摘する。

Abstract

This article examines the U.S.-led invasion of Afghanistan and the subsequent collapse of the twenty-year state-building project as a symbolic failure that has shaken the international order of the twenty-first century. It identifies three major miscalculations—overconfidence in military superiority, faith in the supremacy of liberal-democratic ideology, and excessive reliance on policy toolkits such as the post-Bonn peacebuilding package and DDR—and argues that international actors consistently overestimated their own capacities and misjudged ambitious, unachievable goals as attainable. Despite overwhelming military power, governance never stabilized due to guerrilla warfare, regional geopolitical dynamics, and fiscal burdens, while massive aid inflows fostered dependency and corruption. Ideologically, narratives such as “the end of history,” “democratic peace,” and “liberal international order” served to legitimize intervention and regime change, sidelining local agency and regional frameworks. On the policy front, the Bonn Agreement—concluded without the Taliban—its formalistic loya jirga, and the textbook-style institutional transplantation proceeded in ways detached from Afghanistan’s social realities. Consequently, state-building remained hollow and culminated in the rapid governmental collapse and withdrawal of 2021. The article concludes that this failure represents a microcosm of the stagnation produced by liberal peacebuilding theory and Western-centric hubris, while highlighting the troubling lack of substantial reflection on these lessons in contemporary

international policy debates.

キーワード：アフガニスタン、国家建設、ボン合意、DDR（武装解除・動員解除・社会再統合）、自由主義平和構築理論、「歴史の終わり」、民主的平和論、リベラル国際秩序論、援助依存、欧米中心主義

Keywords: Afghanistan, state-building, Bonn Agreement, DDR (disarmament, demobilization and reintegration), liberal peacebuilding theory, “End of History”, democratic peace theory, liberal international order, aid dependence, Eurocentrism / Western-centrism

はじめに

本稿は、アフガニスタンにおける国際社会の「国家建設」の試みの破綻を、21世紀の国際社会の動向に影響を与える重要例としてとらえる。そしてその観点から、なぜアフガニスタンの国家建設が失敗したのか、について考察を加える。論点を、大きく三つの領域に分けて、報告を行う。

第一に、軍事的卓越性の過大評価、第二に、イデオロギー的卓越性の過大評価、第三に、政策的卓越性の過大評価である。

これらの問題群のそれぞれにおいて、アフガニスタンに介入した国際社会のアクターの側が、自己の能力を過信し、誇大な目標を達成可能なものと誤認した事情を見ることができる。それを示すために、本稿は、アフガニスタンにおける「国家建設」が掲げていた目標と、投入可能な手段との間の齟齬を示す。さらにはその手段が、最大限に効果的な方法で実施されたわけでもなかったことも論じる。

本稿は、これによって、介入した国際社会のアクターの軍事力の限界、イデオロギーの限界、政策技術の限界が、露呈したと論じる。それは当然、国際社会の全体構造に大きな影響を与えざるを得ない。影響の性質や度合いは、まだ現在進行形で明らかになってきている段階だとは言える。しかし失敗の影響を、覆い隠すことは難しい。

1. アフガニスタン国家建設の失敗の原因

アメリカが主導したアフガニスタン侵略は、2001年「9・11テロ」後の特異な状況の中で、発生した事態であった。その事情を反映して、20年間の長期にわたるアメリカとその同盟国が主導した「国家建設」のプロセスは、他に類歴を見ない大規模なものとなった。

駐留米軍は、当初は8,000人規模だったが、軍事作戦の困難に直面して、最大時には10倍以上の88,000人ほどの規模になったこともあった。2014年の直接的な戦闘作戦の従事が終了した後も、1万人に近い数の兵力が残存していた。NATO構成諸国を中心として展開していた国際部隊ISAF（International Security Assistance Force）は、2012年頃の最大規模数の時点で、約13万人近い兵士が展開していた。米軍はその中で約9万人を占めていたが、それ以外にも約1万人のイギリス軍兵士を中心にして、約4万人の国際部隊兵士が展開していた。

展開した兵員数に比例して、被害も生じた。2001年から2021年間のアフガニスタンにおけるアメリカ人の戦死者数は、2,461人であったとされる²⁾。イギリス軍の戦死者数は、457人であったとされる³⁾。その他、NATO構成諸国から戦死者が出ている。その他の戦死者数の推計は、約17万人である。一般市民の被害数も約4.7万人と推計されている。ちなみにアフガニスタンでの戦争に付随したパキスタンでの軍事作戦によって、パキスタン領内でも約6.7万人が死亡したとされる。そのうちの2.4万人が一般市民であった。言うまでもなく、この数字に、負傷者などを含めると、さらに膨大な数になる。

なお、アメリカは、20年間で、約2.3兆ドルの資金をアフガニスタン

²⁾ US Department of War, “Statement by Secretary of Defense Lloyd Austin III On the End of the American War in Afghanistan”, Aug. 30, 2021
<https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/2759181/statement-by-secretary-of-defense-lloyd-austin-iii-on-the-end-of-the-american-w/> accessed 30 September 2025.

³⁾ UK Parliament, House of Commons Library, “Afghanistan statistics: UK deaths, casualties, mission costs and refugees Research Briefing”, 09 December, 2024
https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9298/?utm_source=chatgpt.com accessed 30 September 2025.

に投入した⁴⁾。軍事的関与が限定的であった諸国の援助額はより控えめなものになるが、主要国が毎年数億ドルの援助を続けていたため、合算して 1,000 億ドル近くになるものと推察される。これは当時の国際開発援助の資金の総額を大きく押し上げる規模の援助額であり、圧倒的に大きな国際的な注目を集めていたアフガニスタンあればこそ可能になった数字であった。

だがその規模の大きさが、失敗の温床にもなった。2021 年のアフガニスタン共和国政府の崩壊と、米軍をはじめとする国際部隊や外国機関のアフガニスタンからの撤退の混乱は、近年の歴史において稀に見る劇的な介入の失敗を印象付けた。20 年にわたる国際社会の「国家建設」を目標にした介入の結末としての惨めな完全撤退の姿は、歴史上稀に見る規模と性格を持った「国家建設」の失敗を象徴するものだった。

関与の度合いが大きかったがゆえに、目標も野心的なものにつらあがっていた。大規模な国際社会の関与にふさわしい目標を、国際社会が設定していた。そして大規模な関与であるがゆえに失敗は許されないといいるところまで、自分たちを追いつめる風潮を生み出していた。その結果は、実現困難な目標に、自信過剰な状態で乗り込みながら、現実の厳しさに裏切られる超大国アメリカとその同盟諸国の姿であった。

過大な目標に、過大な自信で向かっていく姿勢は、三つの領域に分けて、検証することができる。第一に、軍事的卓越性の過大評価、第二に、イデオロギー的卓越性の過大評価、第三に、技術的卓越性の過大評価である。これらの三つの領域での失敗が積み重なり、アフガニスタンにおける「国家建設」の試み全体の失敗へとつながった。つまり、「国家建設」の失敗は、誇大な目的と、現実可能性の間のギャップによって、生まれた。

確かに、2021 年 8 月の最終段階での失敗の顕在化は、アメリカの完全撤退という政策判断を直接的な要因として、発生したものだった。だ

⁴⁾ Neta C. Crawford and Catherine Lutzl, “Human and Budgetary Costs to Date of the U.S. War in Afghanistan”, August 25, 2021, Brown University, “Costs of War”, <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2021/Human%20and%20Budgetary%20Costs%20of%20Afghan%20War%2C%202001-2022.pdf> accessed 30 September 2025.

がそれは、すでに失敗を余儀なくされていた状況において生じた具体的な事象である。アメリカが完全撤退の時期を遅らせさえすれば、「国家建設」を成功させることができたはずだ、と考える者は、ほとんどいない。追いつめられた上で行われたアメリカの完全撤退は、どちらかと言えば失敗の一つの帰結であり、原因そのものとは言えない。

アフガニスタンでの軍事侵攻と「国家建設 (state-building)」を主導した、アメリカのジョージ・W・ブッシュ大統領は、2000年の米国大統領選挙において、クリントン政権時のボスニア・ヘルツェゴビナやコソボをめぐる軍事介入の政策を厳しく批判した。そして自分が大統領になったら、「国家 (民) 建設 (nation-building) はしない」、という主張を展開した。それにもかかわらずアフガニスタンに介入した後では、ブッシュ政権は、大々的な「国家建設」を主導するようになった。「9・11」の後に、事情が変わったということだが、概念的な整理もなかったわけではない。アフガニスタンで行っているのは「国家 (state)」の建設であり、「国民 (nation)」の建設ではない、という説明での概念整理をするようになった。「国民 (nation)」の建設となれば、土着の人々の生活と思想に深く入り込んだうえで、統一的で単一的な民族集団の形成をしていかなければならない。これは外国人には、特に難しい領域での作業になるだろう。これに対して「国家 (state)」の建設であれば、より制度的なアプローチで、達成が可能になるのではないか、という含意あった⁵⁾。準備不足を、抽象的な概念整理で言い繕って、付焼刃的な政策を実施していく姿勢には、最初から危ういものがあった。

アフガニスタンを侵攻し、大規模な「国家建設」を主導しながら、ブッシュ大統領は、イラク、イラン、北朝鮮を「悪の枢軸」と呼び、厳しい

⁵⁾ 篠田英朗「国家建設のオーナーシップの課題と国際的な立憲主義の停滞」、『国際問題』No. 706、2022年4月号、5-12頁、篠田英朗『平和構築入門：その思想と方法を問い直す』（ちくま新書、2013年）、篠田英朗「国家建設の戦略的指針としてのオーナーシップ原則」藤重博美・上杉勇司・古澤嘉朗（編）『ハイブリッドな国家建設：自由主義と現地重視の狭間で』（ナカニシヤ出版、2019年）、67-80頁、篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」、『広島平和科学』、31号、2009年、163-202頁、篠田英朗「平和構築における現地社会オーナーシップ原則の歴史的・理論的・政策的再検討」、『広島平和科学』、32号、2010年、1-25頁、参照。

敵対政策をとろうとした。そして 2003 年にイラク侵攻を始めた。アフガニスタンとイラクで、民主化としての国家建設を通じて、平和を構築する、そうすれば、両国には含まれたイランで民主主義のドミノ現象が起こるのではないか。野心的な想像が、アメリカの外交政策を後押ししていた。

今日から見ると、なぜアメリカがそこまでの大それた野心に支配されてしまったのか、不思議にさえ思える。しかしブッシュ大統領は、第二次世界大戦後の日本とドイツの国家建設の事例を参照することを好んでいた。もともとアメリカは、「国家建設」の特殊な経験を持つ国ではある。19 世紀南北戦争後の南部諸州の復興の歴史を通じて、あるいは中南米諸国への軍事介入後の統治の歴史などを通じて、戦争で打ち負かした旧敵国などの軍事占領地域に、新しい国家体制を構築する作業における種の成功体験を持っている⁶⁾。だがそれを突如としてアフガニスタンで行ってしまった事情には、後述する 21 世紀初頭の特殊な背景もあったと言える。

アフガニスタンでの失敗の余韻は、現代世界においても、まだ残っている。しかし欧米諸国は、アフガニスタンからの完全撤退の直後から、ウクライナ支援に専心するようになった。あたかもウクライナで成功すれば、アフガニスタンでの失敗の記憶を葬り去ることができるかのように、振る舞った。もちろん 2025 年には、トランプ大統領の登場が、それまでの欧米諸国の指導者の考え方に、冷水を投げかけた。非欧米諸国

⁶⁾ 長田豊臣「南北戦争と再建」、有賀貞・大下尚一・志邨晃佑・平野孝（編）『米国史 1：17 世紀－1877 年』（山川出版社、1994 年）、428-431 頁、本田創造『南北戦争・再建の時代：ひとつの黒人運動史』（創元社、1974 年）、82-97 頁、アリー・ベス・ノートン（本田創造監修）『アメリカの歴史③南北戦争から 20 世紀へ』（三省堂、1996 年）、164-165 頁、参照。See also Bruce Levine, et al., *Who Built America? Working People and the Nation's Economy, Politics, Culture, and Society, Volume 1: From Conquest and Colonization through Reconstruction and the Great Uprising of 1877* (New York: Pantheon Books, 1989), pp. 500-507. Anthony Gray and Maxwell Manwaring, “Panama: Operation Just Cause” and Michael Bailey, Robert Maguire and J. O’Neil G. Pouliot, “Haiti: Military-Police Partnership for Public Security” in Robert B. Oakley, Michael J. Dziedzic and Eliot M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Order: Peace Operations and Public Security* (Honolulu: University Press of the Pacific, 2002), reprinted from the 1998 edition.

が欧米諸国に対して投げかける視線が冷ややかなものになっている傾向もあるかもしれない。だがそれにしても、欧米諸国の間に、アフガニスタンでの失敗を反省する機運が生まれてきているわけではない。果たして、欧米諸国が、失敗の反省なく、今後の世界での類似例で、成功を収めていくことは可能なのか。

2. 軍事的卓越性の過信

第一に、2001年10月の当時、圧倒的な軍事力の優位を誇っていたアメリカが、国家の威信をかけてアフガニスタンに軍事進攻した以上、それに対抗できる軍事勢力はありえない、という認識が広くいきわたった。もちろんだからこそ、タリバンの指導者層は、いち早くカブールを放棄して南部山岳地帯に避難したわけではある。しかし圧倒的な軍事力の格差は、アフガニスタン全土での統治体制の安定的な確立を意味しなかった。タリバンは、意識して、ゲリラ戦に持ち込む戦略をとっていた。軍事力では圧倒的に優位にあっても、長期にわたるゲリラ戦では、その優位性は大きく減せられる。

軍事力の格差が、ゲリラ戦によって相対化されることは、古くからよく知られている。少なくとも、20世紀の民族解放運動の過程において、半ば常識になった認識であったはずだった。アメリカも、たった一世代ほど前の時代に、ベトナムで痛感していたはずのことであった。しかし2001年当時の精神的な高揚と、卓越した軍事力の効果への盲目的な信頼が、ベトナムの記憶を鈍らせてしまっていた。

国際部隊や政府軍を攻撃する非正規武装集団に対抗する作戦は、アフガニスタンやイラクでは、「対反乱 (counter-insurgency: COIN)」作戦と呼ばれた。デイビッド・ペトレイアスが2007年にイラク駐留米軍司令官に、そして2010年にアフガニスタン駐留米軍司令官兼 ISAF 司令官に就任した頃には、「COIN」作戦への関心は絶頂に達し、研究も数多くなされた。こうした動きは、一定の改善をもたらしたと言えるが、しかし事態の抜本的解決にまでは至れなかった⁷⁾。構造的な事情が、後付けの

⁷⁾ See, for instance, Dennis de Tray, *Why Counterinsurgency Fails: The US in Iraq and Afghanistan* (PalgraveMacmillan, 2019)

修正で改善される余地は限られていた、ということだろう。

すでに述べたように、アメリカは、冷戦期より前の時代に、軍事占領した地域で「国家建設」を実施した経緯を持っているような国である。もし冷戦期のゲリラ戦の特徴が、冷戦時代特有の時代によって生まれたものであったとしたら、冷戦終焉後の世界では、ゲリラ戦の意味も変わる、という仮説によって、反証が可能であったかもしれない。アフガニスタン侵攻でソ連が疲弊したのは、ムジャヒディン勢力のゲリラ戦を通じた抵抗に遭ったからだった。ただしアメリカやその他の周辺諸国の支援がなければ、ムジャヒディンが戦い続けることが困難だったことも事実だろう。冷戦終焉に伴って「一極化」した世界で「単独行動主義」を享受していたアメリカは、周辺国に離反が生まれることは想定していなかったかもしれない。

しかし、実際には、タリバンは、パシュトゥーン人の紐帯の基盤を、多くのパキスタン人と間で持っていた。南部山岳地帯から、パキスタン側の領土にかけての地域で、タリバンは勢力を温存することができた。またタリバンの勢力が減退した時期にシリアやイラクの領土を中心にして台頭したイスラム国(IS)の勢力は、アフガニスタンにもイスラム国ホラサン州(ISKP)という形で、台頭した。ISと敵対し、さらにはアメリカの影響力の拡大を警戒するイラン、中央アジア諸国、ロシア、そして中国などは、タリバンに相対的に接近していくことになった。パキスタンは、イスラム勢力全般を警戒するインドと、長年にわたる確執を持つ。パキスタンは、インドのアフガニスタン共和国政府に対する影響力の増大は、阻止したい強い動機づけを持つ。2014年のアメリカの戦闘作戦の終了以降は、周辺国のアメリカ軍に対する畏怖と期待が、そのままアフガニスタン共和国政府へと置き換えられることはなかった。むしろタリバンに対する親和的な態度が、周辺国に広がった。こうしてアメリカが期待するポスト冷戦時代の一極主義の恩恵は、相対化されていった。

圧倒的な軍事力の卓説性を前提にしていたがゆえに、アフガニスタンでの戦死者の増大に狼狽せざるをえなくなったアメリカは、やがて無人機を使用したタリバン勢力要員の暗殺作戦に熱を入れるようになる。これは確かにアメリカの人的損害を抑える効果を持ったと思われるが、頻

発する誤爆に伴う民間人の死傷者の増大という副次的な効果を生み出した。アメリカに対するアフガニスタン人及びパキスタン領内の連邦直轄部族地域（FATA）の人々の敵対心が、強まっただけではない。アメリカの活動に抗議をして止めることができないアフガニスタン共和国政府の威信の低落という現象も、生じざるを得なくなった⁸⁾。結果として、ドローン使用への過度の依存は、短期的な軍事的効果に目を奪われて、長期的な政治的損失を度外視してしまう失敗の温床となった。

2008年サブプライム住宅ローン危機をきっかけとして、投資銀行のリーマン・ブラザーズ・ホールディングスが破綻したことから始まったリーマン・ショックは、アフガニスタンに介入していた欧米諸国の財政事情を、危機的なものとした。長期にわたるアフガニスタンへの関与の負担は、イラクでの介入関与の負担とあわせて、欧米諸国に重たくのしかかった。そもそもアメリカは、自国の軍事力の卓越性への過信から、早くもアフガニスタンへの軍事侵攻からわずか1年半後の2003年3月にイラクへの軍事侵攻を開始する過誤も犯していた。その誤りの負担が、リーマン・ショック後に、重たく深刻なものとなって、のしかかった。

圧倒的に卓越した軍事力を持っていることと、長期にわたる戦争の負担に耐えることは、質的に異なる二つの別の事柄である。「国家建設」が長期化すればするほど、関与国の疲弊感は増大していかざるをえない。遠方から介入してきた諸国が、非常に不利である。結果としては、時間軸を踏まえて軍事力を評価しなかったアメリカおよびその同盟諸国の自らの実力の過大評価が、軍事面での失敗の要因であった。

3. イデオロギー的卓説性の過信

1989年に「歴史の終わり？」論文を発表し、1992年には同テーマの単行本も公刊して一世を風靡したフランシス・フクヤマは、シカゴ大学で、政治哲学者レオ・シュトラウスの指導下で博士号を取得した人物で

⁸⁾ David L. Gosling, *Frontier of Fear: Confronting the Taliban on Pakistan's Border* (The Radcliff Press, 2016), p. 78-81.

あった⁹⁾。フクヤマの「歴史」概念は、シュトラウスが専門分野の一つとしたヘーゲル哲学に由来する。同じシカゴ大学のシュトラウス門下生に、ブッシュ政権下で国防副長官を務めたポール・ウォルフオウィッツがいる。「ネオコン」と総称された人物たちの代表格の一人であった。そのためシュトラウス学派は、「ネオコン」の思想的淵源の一つだとみなされることになった。「歴史の終わり」の歴史観も、たとえ軍事介入を通じた「体制転換」であっても、民主主義を広げるのであれば平和を達成する人類の進歩につながる、という思想の基盤とみなされることになった。

実際には、フクヤマは、ウォルフオウィッツらのあまりの軍事偏重主義を嫌い、「9・11」以降の時代の風潮の中で、自分は「ネオコン」ではない、と強調するようになった。しかし、「自由民主主義の勝利」の「歴史の終わり」として、冷戦終焉を理解する思想傾向が、「ネオコン」に代表される積極的な国際介入主義の主張の裏付けになっていた傾向は、否定できない。その意味において、イスラム原理主義者によるテロ攻撃から始まった「対テロ戦争」の時代において、逆説的でもあるが、フクヤマの「歴史の終わり」のテーゼは、大きな思想的課題であった。

「自由民主主義の勝利」としての「歴史の終わり」の認識が正しければ、軍事的手段を使ったとしても、タリバン政権を倒して民主的な政権をアフガニスタンに樹立することは、世界の辺境地で停滞していた歴史の運動を、前に進めるための作業だということになる。そしてひとたび歴史が前に進んで「自由民主主義の勝利」の地点に近づいていけば、その不可避的な歴史の流れが逆行することはないだろう。大規模な「国家建設」を通じて、アフガニスタンをその「歴史の終わり」の地点まで持っていくことが、長期的に見たときの世界の安定と、アメリカの国益の増進につながる。フクヤマと「ネオコン」が重なり合う地点で、このよう軍事介入と「国家建設」の正当化が、イデオロギー的に可能となるのであった。

「歴史の終わり」の世界観では、歴史は終わるし、ヨーロッパではもう終わったかもしれない。だが世界の他の地域では、まだ、歴史は終わっ

⁹⁾ フランシス・フクヤマ(渡部昇一訳)『歴史の終わり』(上)(三笠書房、1992年)(Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* [Free Press, 1992].).

ていない。そこで超大国アメリカは、歴史が終わっていない地域で歴史を終わらせる作業にあたる。それは軍事力の行使を伴う荒っぽいものになるかもしれないが、いずれにせよ歴史が終わっていない地域の歴史を前に進めて「歴史の終わり」の地点まで連れていく正当化されるべき作業だ。

「ネオコン」の論客として知られたロバート・ケーガンは、アメリカが「ホップズ的世界」に生きており、そのため「カント的世界」に生きるヨーロッパと、異なる世界観を持っていると主張した。ケーガンは、アメリカは「万人の万人に対する戦争」の世界に生きており、ヨーロッパ人のようにカント的な「ユートピア」に安住できないと主張した¹⁰⁾。ケーガンによれば、ヨーロッパでは、人々は力の世界を越えて、「法律と規則、国際交渉と国際協力」の世界に生きている¹¹⁾。それは「歴史の終わりの後に訪れる平和と繁栄の楽園」である。これに対してアメリカは、「歴史が終わらない世界」で苦闘しており、安全保障と自由な秩序の維持・拡大に軍事力の行使が必要な世界に生きている¹²⁾。ケーガンによれば、この世界観の相違は、実際の力の相違によって生まれる。

こうしたケーガンの世界観におけるアメリカが、「歴史が終わらない世界」に生きていながら、やはり歴史の終わりに向かって進んでいる点には、注意が必要である。なぜならケーガンによれば、アメリカが積極的に行動することによって、安全保障と自由な秩序が世界に広がり、歴史が終わっていなかった世界が、歴史の終わりに向かって進んでいくからである。

当時のブッシュ大統領は、「自由民主主義の勝利」という表現は用いなかったが、「民主的平和 (democratic peace)」論に根差した考え方は、繰り返し披露した。「民主的平和」論とは、「民主主義国家は互いに戦争をしない」というテーゼのことである。ブルース・ラセットらメリ

¹⁰⁾ ロバート・ケーガン (山岡洋一訳) 『ネオコンの論理：アメリカ新保守主義の世界戦略』(光文社、2003年) (Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* [Alfred A. Knopf, 2003]), 7-8頁

¹¹⁾ Robert Kagan, "Power and Weakness," *Policy Review*, June-July 2002 at <<http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html>>.

¹²⁾ ケーガン、前掲書、7-8頁。

カ政治学者が、生み出した理論だ。19 世紀初頭の米英戦争を最後に、実際に一度も民主主義国家は互いに戦争をしていない、という主張である。冷戦終焉後の「歴史の終わり」が意識される風潮の中で、1990 年代に人口に膾炙するようになった¹³⁾。

「民主的平和」論については、学術的な見地から、様々な議論がなされている。まず「民主主義国家」の定義が難しい。たとえば 19 世紀初頭のイギリスが民主主義国であったと言えるかは難しい。19 世紀の南北戦争を、内戦だったという理由で、分析対象から外していいのだろうか。しかし「民主的平和」論は、内戦であれば、民主主義国同士の戦争とは言えない、という立場を取る。加えて、批判者たちは、そもそも 20 世紀末になるまで、アメリカの同盟国以外には、民主主義国と呼ばれる国はほとんどなかったことを指摘する。逆に言えば、冷戦中は、ソ連を盟主とする共産主義陣営の側の同盟ネットワークの内部でも、戦争は起こらなかった。しかも「民主的平和」論は、「民主主義国」と「非民主主義国」の間の戦争についても係わらない。たとえばアメリカという「民主主義国」が、タリバン政権下のアフガニスタンに対して率先して戦争を仕掛けたとしても、それは「民主的平和」論の反証にはならない。アメリカとタリバンの間の戦争は、「民主主義国」同士の戦争とは言えないからだ。つまり仮に「民主主義国家」は相互に平和的であっても、異質な国家に対しては平和的ではない。戦後に、非民主的な国家が、民主的な国家に生まれ変わると、そこから「民主的平和」論が適用されるようになる。こうして「体制転換」を目的にした戦争が、「民主的平和」論の観点から正当化されてしまう事態が生まれてくる。「民主的平和」論の「暗部」である¹⁴⁾。

アメリカでは同時期に、さらにジョン・アイケンベリーらによる「リベラル国際秩序」論が興隆した。第二次世界大戦後の国際社会が安定したのは、絶大な国力を誇った超大国アメリカが自由主義の原則にそった

¹³⁾ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World* (Princeton University Press, 1993).

¹⁴⁾ Anna Geis, Lothar Brock, and Haral Müller (eds.), *Democratic Wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace* (PalgraveMacmillan, 2006).

制度の構築を通じた秩序の形成に努めたからだ、という議論である¹⁵⁾。冷戦終焉後の世界においても、自由主義の制度の拡充に努めることによって、国際秩序は安定していくだろう、という強い含意があった。アイケンベリー自身は、リベラル派として、「ネオコン」の路線とは一線を画する立ち位置を持っていたとは言えるかもしれない。しかし21世紀初頭に、多くのアメリカ人たちが、保守（共和党）系か民主党（リベラル）系かを問わず、「自由民主主義の勝利」を確定させることが、国際秩序の維持にもつながる、という考える思想傾向を強く持っていたことは、重要である。

アフガニスタンでの軍事介入と「国家建設」は、「歴史の終わり」の高揚感が、「9・11」をへて軍事的行動を正当化する傾向を強めたところで、発生した。国連平和維持活動や開発援助を通じた「民主化支援」が、国際平和に至る正しく確固たる道筋だ、とも信じられるようになっていた。それに加えて、軍事介入後の戦後の「国家建設」が、「歴史の終わり」としての「自由民主主義の勝利」に導く行為として正当化されるようになった¹⁶⁾。

もし「歴史の終わり」の仮説が正しければ、「国家建設」によって、アフガニスタンは平和になり、南アジア・中央アジア・中東を接合する地域が平和になり、国際社会の平和も強化されていくはずだった。もしそうならないとしたら、それは「自由民主主義の勝利」に向かう歴史の

¹⁵⁾ G. ジョン アイケンベリー（鈴木康雄訳）『アフター・ヴィクトリー：戦後構築の論理と行動（エヌティティ出版、2004年）、G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001).

¹⁶⁾ See Roland Paris, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge University Press: 2004); OECD, “DAC Guidelines and Reference Series Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance”, 2011, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/02/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility_g1g125a0/9789264074989-en.pdf, International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, “Peacebuilding and Statebuilding Priorities and Challenges: A Synthesis of Findings from Seven Multi-Stakeholder Consultations”, 2010, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/genericdocument/wcms_242928.pdf, accessed 30 September 2025.

進展を阻む抵抗勢力のためであろう。その抵抗勢力は、国際社会が「自由民主主義の勝利」に向かう介入をしている以上、土着の現地社会から生じてくる。自由民主主義を理解しないアフガニスタンの勢力が、国際社会の努力を水泡に帰させるということだ。

このような思想傾向を色濃く持っていたアフガニスタンの「国家建設」においては、現地社会の自発的なイニシアチブは、疑心暗鬼を持って見られてしまう場合が多々あった。また、欧米の主要ドナーが取り切った「国家建設」においては、南アジア・中央アジア・中東の接合点としてアフガニスタンを見る姿勢が希薄で、これらの地域の諸国及びその背後の諸国を包括する地域的な平和の枠組みを構築していこうとする努力も看過されがちであった点も、指摘しておかなければならない¹⁷⁾。

まず 2002 年のボン合意において¹⁸⁾、アメリカから軍閥の烏合の衆に過ぎないとみなされた「北部同盟軍」勢力が、国家機構を独占することを防止する方策が導入された。アメリカに推されたハミッド・カルザイを、暫定行政機構の議長に据え、そのままアフガニスタン新政権の長にする見取り図であった。カルザイは、2001 年 12 月のボン会議より前には、外務副大臣を務めたことがある程度で、目立った政治的経歴を持っていなかった。国外で資金集めに奔走したりしていただけで、北部同盟軍の勢力のように、長期に渡ってソ連に抵抗したり、タリバンと戦闘を続けたりした経緯は、持っていなかった。しかし、カルザイは、国際社会が重視する規範や制度には明るかった。国際アクター主導する「国家建設」の調整役あるいは巨額の援助の受け入れ窓口としては、最適だとみなされた。「自由民主主義の勝利」がアフガニスタン「国家建設」の目標で

¹⁷⁾ See Kristian Berg Harpviken and Shahrbanou Tadjbakhsh, *A Rock Between Hard Places: Afghanistan as an Arena of Regional Insecurity* (C. Hurst & Co., 2016), and Meamat Nojumi, *American State-building in Afghanistan and its Regional Consequences: Achieving Democratic Stability and Balancing China's Influence* (Rowman & Littlefield, 2016).

¹⁸⁾ “Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement)”, available at the Council of Foreign Relations, <https://web.archive.org/web/20130704084952/http://www.cfr.org/afghanistan/agreement-provisional-arrangements-afghanistan-pending-re-establishment-permanent-government-institutions-bonn-agreement/p20041>, accessed 30 September 2025.

あるという観点からは、カルザイよりも適任の政府責任者の候補はいないと思われた。

実は北部同盟軍は、アメリカより先にカブールに入城し、国土のほとんどを掌握していた。2001年11月13日にタジク人主体のムハンマド・ファヒーム (Mohammed Fahim) の軍がカブールを制圧した後、ブルハヌッディーン・ラッバーニ (Burnahuddin Rabbani) が大統領に就任する宣言を出していた。タリバンは、アメリカに正面から対決を挑むことしなかった。そのため2001年11月になってから本格的に始まったアメリカの地上軍の展開は、タリバン政権の逃走の後になった。その間隙をぬって、北部同盟軍は、アフガニスタン各地をタリバン勢力から奪還していたのである。アメリカのブッシュ大統領は、「カブールには入るな」と北部同盟軍に警告を発したが、北部同盟軍勢力は、それを無視して、アメリカ軍の到着前にカブールを制圧していたのである¹⁹⁾。したがって12月にドイツのボンで開催された会議で設立が決められたカルザイを議長とする暫定行政機構は、実態としてはアフガニスタンを統治する実権を、北部同盟軍を構成していた各地の軍閥から奪っていくプロセスをへることになった。

2001年9月9日に暗殺されていたカリスマ的指導者アフマド・シャー・マスード (Ahmad Shah Mas'ud) に代わって北同盟軍を指揮していたのは、暫定行政機構で副大統領兼国防相に相当するポストに就任したファヒームであった。しかし民族構成に応じた軍閥がアフガニスタン各地に存在し、実権を握ってもいた。ボン合意では、これらの北部同盟軍系の勢力から、権限と武器を取り上げる代わりに、社会的便益を提供するDDR (武装解除・動員解除・社会再統合) を行うことが、重要な施策として明記された。このDDRのプロセスは、ボン合意履行期間が終了する2006年までに、公式には6万人の兵員を対象にして、成功裏に完遂されたことになっている。ただしそもそも兵員の数も武器の数も水増しされたものであったと言われ、産業基盤が貧弱なアフガニスタンでは名目的なものでしかない職業訓練プログラムを末端兵士が受けただけで、軍閥勢力の

¹⁹⁾ Carter Malkasian, *The American War in Afghanistan: A History* (Oxford University Press, 2021), pp. 66-68.

利益配分の仕組みとなった²⁰⁾。

DDR の結果として作られた新設のアフガニスタン国軍及び治安部隊は、幽霊職員を多数抱える汚職の宝庫として知られるようになった。アメリカをはじめとするドナー諸国は、政府軍にタリバン勢力と対峙させながら、国際部隊の撤退を確認するために、巨額の資金をアフガニスタンの治安組織に投入した。しかし自己責任意識の乏しかった国軍・治安部隊は、遂にタリバンと対決することができる実力を兼ね備えることができなかつただけでなく、水太りした兵員を適切に管理することもできなかつた。タリバン兵士が、日々の生活費として、国軍兵士として登録して給与を得ている、という指摘も絶えないくらいに、杜撰な組織運営であったとされる。アメリカをはじめとする諸国が提供した最新鋭の兵器・武器類は、2021 年にいともたやすくタリバン勢力に鹵獲された。

カルザイに次いで大統領に就任したのは、世界銀行に長く勤めた後、2002 年に短期間アフガニスタン政府の財務大臣を務めただけで、アメリカのシンクタンクの研究者になってしまっていたアシュラフ・ガニであった。アフガニスタン国内での地盤がなく、最初の大統領選挙では落選したガニが、その後は二回にわたって当選することができた背景には、アフガニスタン人の間のアメリカから見捨てられる恐怖があったと言わざるを得ない。二度とも、北部同盟軍系の対立候補であったアブドゥラ・アブドゥラが、選挙での勝利を主張するという混乱が起こり、二度にわたって二つの大統領就任式が行われるという状況となった。二度とも、アメリカの調停などによって、アブドゥラ・アブドゥラは、行政長官という新設の有力とされるポストを受けることで妥協するように迫られた。こうした経緯は、単にアフガン政治の混乱を示していただけでなく、2001 年ボン合意以降の公式の政治プロセスが、外国勢力が主導するものでしかなく、土着社会に根差していなかったことを示している。

結局のところ、「自由民主主義の勝利」の物語に固執しながら、「リベラル国際秩序」に貢献する新生アフガニスタンの「国家建設」に邁進し

²⁰⁾ 篠田英朗「アフガニスタン平和構築の背景と戦略－DDR に与えられた役割の考察－」、HIPEC 研究報告シリーズ No.2、2006 年、篠田英朗・上杉勇司・瀬谷ルミ子・山根達郎「アフガニスタンにおける DDR：その全体像の考察」、HIPEC 研究報告シリーズ No.1、2006 年。

た各国政府・国際機関の人々は、英語を話すアフガン人との付き合いを重視しながら、遂にアフガニスタンの土着の共同体に根差した社会運営の仕組みを発展させることができなかった。「自由民主主義の勝利」の物語にしたがった「国家建設」の姿を追い求め、それが実現可能かつ最も妥当な平和への道筋だ、という仮説に固執するあまり、アフガン人を国際社会の敵と味方に二分して差別的に取り扱う態度を変えず、国際社会が受け入れられる政策とそうではない政策とを対立させることによって、現地社会から乖離した「国家建設」を続けていった。途中で、その弊害に気づいて、微調整を繰り返し始めた後も、抜本的な変更は難しかった。

4. 政策的卓越性への過信

2001年12月にドイツのボンで開催された会議で「ボン合意」が採択され、これによって「国家建設」の進展の道筋が定められたことになった。憲法を定めるための国民会議を「ロヤ・ジルガ」という名称で開催し、選挙をへて、正規の新しい新政府を設立する、という政治日程が定められた。その「ボン・プロセス」の間に、軍閥系の各勢力の「DDR（武装解除・動員解除・社会再統合）」を進め、統一された国軍を設置することも定められた。この「ボン合意」の内容は、大規模な国家機構の改編を伴う国際平和活動において、標準的に行うべきこととして理解されていたものであった²¹⁾。

したがって内容面では、「ボン合意」は明らかに1990年代の大規模な代表的な国際平和活動の事例を意識していた。つまりシエラレオネ、リベリア、東ティモール、コソボなどに展開し、政府機構の大幅な改編を伴う活動を、国連PKOが主導した事例などだ。非国連の主体が中心になって作り出された平和構築の過程としては、米国の調停で成立した1995年「 Dayton合意」がある。NATOやEUなどの欧州地域組織が主導する形で、「Dayton・プロセス」は進められた。

²¹⁾ 篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』（創文社、2003年）、参照。See also Desmond Molloy, *Disarmament, Demobilization, and Reintegration: Theory and Practice* (Lynne Rienner, 2016).

つまり「ボン合意」は、その内容面においては、1990年代に発達した国際平和活動の方法論を踏襲し、特にアフガニスタン担当国連事務総長特別代表ラクダル・ブラヒミが、前年の2000年に議長を務めた委員会の報告書である『ブラヒミ報告書』の内容を強く意識したものであった²²⁾。当時は、「保護する責任」論が議論される政策的土壌の中で、「再建する責任」なども語られた。軍事介入と「国家建設」の成功の可否は、介入者の正当性とあわせて、政治的意思によって決まる、という議論が華やかであった²³⁾。

もっとも上記の地域の事例は、いずれも人口が1千万に満たない小国に、国連が要員1万人以上の大規模PKOミッションを派遣した事例であった。アフガニスタンは、2001年の時点で2000万人以上の人口を持っていた点で、比較的大きな国であった。山岳地帯に存在している点で、地形的にも非常に厳しい条件を持っている。そこで当初は米軍が8,000人規模で、NATO構成諸国主体の国際治安部隊(ISAF)が5,000人規模だったものを、段階的に規模を引き上げていく措置がとられた。

ただし調印した当事者に関して、「ボン合意」は、1990年代の国際平和活動を基礎づけた一連の和平合意とは異なっていた。紛争を終結させる和平合意は、当然のことながら、紛争当事者が調印するものでなければならない。紛争当事者が参加していない紛争を終わらせるための和平合意などは、定義上、存在しえない²⁴⁾。「ボン合意」の場合には、長期にわたるアフガニスタン内戦の当事者であり、アメリカとの間の交戦主体であったタリバンが参加していなかった。したがって、「ボン合意」は、実は和平合意の装いをとった、和平合意ではない何か別のものであった。それはせいぜい、「国家建設」の道筋を定めた文書のことであった。合意をした主体は、タリバンを除くアフガニスタンの政治勢力ということになっていた。だがその参加者たちは、何らかの法的裏付けを持つ組

²²⁾ United Nations, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report)” UN Document, A/55/305 S/2000/809, <https://peacekeeping.un.org/en/brahimi-report-0>, accessed 30 September 2025.

²³⁾ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (International Development Research, 2001).

²⁴⁾ 篠田英朗『紛争解決ってなんだろう』(ちくま書房、2021年)。

織を代表していたわけではなく、紛争の構図から見て実体性を持つ組織を代表していたわけでもなかった。北部同盟軍の勢力だけで「合意」を作り上げるわけにもいかないのだから、便宜的にその他の政治団体が招かれたにすぎなかった。たとえば、その中に、アメリカの後押しを受けて、暫定行政機構の議長に就任したカルザイのような人物がいた。カルザイが代表していたローマ・クラブという存在は、実体的な政治勢力としてはほとんど存在していないものでしかなかった。

「ボン合意」は、参加組織の正当性の度合いが低いという問題を克服するため、ロヤ・ジルガと呼ばれた国民会議を開催して、新しい憲法を設定する手続きを踏むべきことを定めていた。しかしそのロヤ・ジルガの開催方法は、伝統的な共同体で知られるやり方とは異なっていた。結局、ロヤ・ジルガの開催後も、国民的な総意を作り出すための熟議が十分に行われたとは言えなかった。新たに制定された憲法によって規定された政治体制は、決してアフガニスタンの伝統に根差したものとは言えなかった²⁵⁾。たとえば、議会から切り離された超然的な大統領の権限は、大統領個人のカリスマ的能力に期待するものが大きすぎ、縁故主義の温床になりやすかっただけでなく、かえって大統領個人の能力に対する不信をかき立てるものであった。そして、それはアフガニスタンの土着の共同体社会から遊離していた²⁶⁾。

そもそもロヤ・ジルガ開催の前に、「ボン合意」のプロセスは始まっていた。そして教科書通りに重視された治安部門の改革のために、アメリカが軍改革、ドイツが警察改革、イギリスが麻薬対策、イタリアが司法改革、という国別の割り振りが決められた。2002年1月のアフガニスタン復興会議の共同議長となった日本は、責任分野を持たないわけにはいけなくなり、国連と共同でDDRの実施について責任を持つことになった。

ドナー国別に担当分野を決める仕組みは、基本的には先例のないものであったが、アメリカとタリバンとの間の戦争が続行中であったため、

²⁵⁾ See, for instance, Jennifer Brick Murtazashvili, *Informal Order and the State in Afghanistan* (Cambridge University Press, 2016).

²⁶⁾ See William Maley, *Transition in Afghanistan Hope, Despair and the Limits of Statebuilding* (Routledge, 2018).

国連が大々的に関与する仕組みをとることは不可能だと考えられていた。そのため、主要国それぞれが自国の担当領域を決めて、責任分担を明確にしようとしたのである。

現実には、それぞれの国の関与の度合いには大きな開きがあった。ドイツやイギリスは、アメリカに次いで深くアフガニスタンに関与した同盟国ではあったが、それでもアメリカから見ると、歯がゆさを感じる姿しか見せられなかった。警察改革が期待した通りに進展していない状況を見て、後にアメリカは、ドイツから警察改革の責任分担国としての地位を取り上げ、直接的に警察改革も指導するようになった。同様に、麻薬対策も一向に進展せず、アメリカは幾度となく苛立ちを露わにした²⁷⁾。

日本が DDR の担当国になったことは、日本の国際的な平和活動の関与の中で、際立って突出した動きであった。これは 2002 年 1 月のアフガニスタン復興会議の議長国を日本が務めた流れの中で、国際的な期待に応えたいという考える外務省担当課の思いを反映したものだ。しかし外務省の中ですら、DDR の担当国になることについて、十分な理解と支持があったとはいいがたい。政府全体では、なおさらそうである。DDR は、国連開発計画と連携し、実施プロジェクト数などの数値化された成果が作られただけで、終了した。日本は、ボン・プロセス終了後も、他国向けと比して潤沢な援助資金の提供は行ったが、責任分野を持ったり、政治調整に関わる人的関与を深めたりすることはしなかった。

なお日本は当初、アフガニスタン復興支援の三本柱を構成するものとして、DDR に加えて、「緒方イニシアチブ」と「環状道路建設」への貢献をあげていた²⁸⁾。「緒方イニシアチブ」とは、東京での復興会議の実際の議長役を務めた緒方貞子・日本政府特使（後の JICA 理事長に就任）の従来の主張である「人道援助と開発援助の継ぎ目のない連携」を確保しようとするものであった。しかし日本政府が、人道援助や開発援助に

²⁷⁾ David Mansfield, *A State built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan* (Hurst & Company, 2016).

²⁸⁾ 外務省「平成 17 年度外務省第三者評価：平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価～アフガニスタンを事例として～報告書」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/afghanistan/jk05_01_index.html, accessed 30 September 2025.

携わる国連機関の活動の全体調整にあたるという考えは、現実的ではなかった。日本政府が、配慮のある資金提供で継ぎ目のない連携を側面支援するという見込みも、日本の会計年度の仕切り等の予算上の制約などの障害に直面して、期待した通りには進まなかった。

「環状道路建設」は、アフガニスタンの首都カブールを、主要な地方都市であるカンダハル、ヘラート、マジヤリシャリフと道路網で接続させるという大規模インフラ計画であった。この計画の実現を通じて、カブールの中央政府の統治能力も向上するはずであった。しかし日本が手掛ける道路工事は、治安上の懸念が障害となり、進展しなかった。しびれを切らしたアメリカは、やがて日本から道路建設に関する責任分野を実態として引き継いでいってしまった。

このように机上では美しい人道援助・開発援助の計画が、膨大な数の国際機関・政府機関・現地組織の間の調整で埋もれていってしまうという現象だけでなく、厳しい治安状況に直面して立ち行かなくなる事情も顕著に発生した。開発援助の恩恵は、タリバン勢力が残存する南部地域においてこそ、住民に示していきたい、というのが、当初の目論見であった。しかし南部地域においてこそ、治安状況が劣悪であるがゆえに、援助が行き届かなかった。人道援助と開発援助の連携というよりも、アフガニスタンでは、人道援助機関と軍事組織との連携の度合いや方法こそが、焦眉の課題であった²⁹⁾。

ドナー国の本国政府の政治指導者層は、アフガニスタンの状況が改善しない焦りを、さらなる援助額の積み増しで、表現した。援助団体も、困難を知りながら、それを歓迎した。しかし膨大な援助資金が、最も必要な場所と人々に円滑に届けられたわけではなかった。政府高官の汚職に役立つだけでなければ、まだ良いほうであった。アフガニスタンは、天然資源収入に国家歳入の大部分を依存する「資源の呪い」の国と同様に、援助依存のレンティア国家の典型となった³⁰⁾。

治安状況の改善に向けたアフガニスタン共和国政府の治安組織の実力

²⁹⁾ See, for instance, Eric James and Tim Jacoby, *The Military-Humanitarian Complex in Afghanistan* (Manchester University Press, 2016).

³⁰⁾ Nematullah Bizhan, *Aid Paradoxes in Afghanistan: Building and Undermining the State* (Routledge, 2018).

の向上が、焦眉の課題として認識された。『ブラヒミ報告書』で結晶した、1990年代の平和構築をめぐる議論の国際社会側の総意は、まず DDR で非正規武装組織を消滅させた後、政府軍に全てを吸収し、政府による治安維持活動の充実へとつなげる、というものだった。この教科書理論の前提になっているのは、包括的和平合意を通じて、武力紛争の全当事者が DDR をへて統一国軍の形成に参加する、というものだ。しかし上述のように、アフガニスタンの DDR は、北部同盟軍系の軍閥勢力に対してのみ一方的に行われたもので、タリバン勢力は範疇外であった。そして政府側の軍隊創設にあたって中核となる既存の組織もなかった。新設のアフガニスタン軍は、組織基盤のないところから立ち上げられ、タリバンとの戦闘作戦を継続させながら、拡大も図らなければならない困難な課題を抱え続けた。

アフガニスタン軍と、内務省管轄の治安部隊から構成されるアフガン国家治安部隊 (Afghan National Security Forces [ANSF]) は、35万人の要員を確保することを目標にした。さらには不足している作戦遂行能力等を向上させることを目標にした。これらの目標を達成するため、潤沢な資金がドナー国政府から提供され、新規人員雇用・装備品調達・能力構築研修などの用途の支出にあてられていった。しかし 2021 年になるまで、そのような措置が目に見えた抜本的な効果を発することはなかった。最後は、兵士は離散し、兵器はタリバンに鹵獲されるだけの結果に終わった。

2021 年時点のアフガニスタン治安部隊の総兵力は約 30 万 5000 人で、目標とされていた 35 万 2000 人を下回っているものの、タリバンの兵力とは想定されていた約 5 万 8 千人から 10 万人を大きく上回る数であった。だが上述したように、アフガン治安部隊の運営は、杜撰だった。アメリカが戦闘作戦従事をしなくなった 2014 年以降も、実態としては治安維持作戦の立案遂行はアメリカに依存する形で行われており、最後の拠り所はアメリカが提供する航空兵力による支援であった。そのためバグラム空軍基地からアメリカが去ってすぐにタリバンが同基地を掌握すると、その後は首都攻防戦も全く発生せず、政府関係者はただ逃亡するだけだった。

この「失敗」に至るまでに、国際アクター（欧米諸国中心のドナー諸

国)は何度も国際会議を開き、資金を積み増していった。しかし、「ボン合意」の後に繰り返された2006年ロンドン会議の際に採択された「アフガニスタン協定 (Afghanistan Compact)」などの一連の「合意」は、公式政府として確立されたアフガニスタン政府と、それを支援する国際社会との間の「合意」という形がとられ続けた³¹⁾。アフガニスタン政府が期待に応えるための努力を約束し、国際社会がそれを条件にさらに資金を提供する、という過程を続けていくための「合意」であった。そこにはアフガニスタンの人々の役割はなく、せいぜい保護される対象として抽象的に参照されるだけであった。アフガニスタン国内の政治的・社会的基盤を強化するための政府と国民との間の社会契約の関係を強化するための議論は、軽視された。

表1：アフガニスタン「国家建設」に関して開催された国際会議（筆者作成）

年	会議名	内容
2001年	ボン会議	政治プロセスのタイムテーブルを定めた。
2002年	東京復興支援国際会議	アフガニスタン戦後復興の仕組みを定めた
2004年	ベルリン会合	ボン・プロセス後の支援継続枠組みを確認
2006年	ロンドン会議	向こう5年の協力枠組み『Afghanistan Compact』採択
2007年	ローマ会議	「法の支配（司法部門改革）」会議
2008年	バリ・ドナー会合	約200～210億ドルの拠出表明
2009年	ハーグ国際会議	「アフガンのオーナーシップ重視」への方針転換確認
2010年	ロンドン会議	治安責任移行の道筋確認
2011年	ボン会議	「変革の10年」支援の政治的関与確認
2012年	東京会議	「東京相互責任枠組 (TMAF)」採択、変革の10年を支える開発・統治ベンチマーク
2014年	ロンドン会議	「自立に向けて (Realizing Self-Reliance)」改革アジェンダ提示、SMAFへ発展
2016年	ブリュッセル会議	2017-2020年分で総額152億ドルの支援表明

こうした現象の背景には、政策技術論の過度の重視があった、と言わざるを得ない。国際社会が、こうすれば戦後復興は上手く行く、と考え

³¹⁾たとえば、ボン・プロセスの完遂に伴って行われた支援国会議で採択された「アフガニスタン・イスラム共和国政府と国際共同体との間の合意」という形態をとった『アフガニスタン・コンパクト』などが典型例である。The Afghanistan Compact, The London Conference on Afghanistan, 31 January – 1 February 2006. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/afghanistan-compact-london-conference-afghanistan> accessed 30 September 2025.

ていることを円滑に実施すれば、アフガニスタンは平和で安定した国家になる、という前提が、強すぎた。あらゆる問題は、どうやってそれを円滑に実施するか、という技術的な問いに還元されてしまい、そもそもの前提を疑い、前提を練り直してみるような作業は、会計年度や費目の単位で細分化されて提供されて、執行されていかなければならない巨額の予算の運営という課題の前で、不要かつ迷惑な問いとして、脇に追いやられた。その挙句に、リーマン・ショック後には、都合よく「オーナーシップ」が強調され、便宜的な「ロードマップ」が多数作られることになった。

つまり、技術的な平和構築政策の理解が、政治調整の必要性に対する理解を低下させた、と言わざるを得ない状況が、アフガニスタンに倦まれていた。ボスニアやコソボの経験、そして『ブラヒミ報告書』に代表される議論の土台が、アフガニスタンの現実とは乖離していた。投入するコンサルタントやプロジェクトの数、あるいは資金量によって、平和構築の成否が決まる、という幻想が蔓延しすぎていた。より本質的な問題であるアフガニスタンという国家の在り方に関する議論が回避され、外来の国際社会主導の政策論を、技術的な問題に還元させて説明する悪弊から抜け出ることができなかった。それによって作られたのは、外国援助慣れして汚職構造が常態化したアフガニスタン中央政府高官と、ドナー向けの報告書とプレゼン資料作成に忙殺された現地機関、そして機能しない政策を補うための無数の国際会議であった。

5. 結論

総括として、「自由主義平和構築理論」の失敗の代表例であるアフガニスタンの国家建設の失敗は、「自由民主主義の勝利」の物語に、「欧米中心主義」の慢心の構図が隠されていた現代世界の閉塞状況の縮図であったと言える。

今、果たしてこの失敗は反省され、今後に生かされようとしているだろうか。答えは、否定的なものにならざるをえないように思われる。現代の国際問題をめぐって、アフガニスタンでの失敗の検討がむしろ忌避され続けているかのように見える実情は、深刻である。