

日本国際問題研究所・国連大学共催 外務省後援シンポジウム  
「平和構築支援の課題：東ティモールとアフガニスタンの復興に向けて」

2004年02月24日

緒方貞子 国際協力機構理事長 基調講演

国際問題研究所の宮川所長、ご紹介頂きましてどうもありがとうございました。また、国際問題研究所佐藤理事長も私も白髪が一本もない頃から、国連その他の国際関係の問題では話し合ったり、協力し合ったり、非常に頼りになる先輩という間柄でございました。ブラヒミさんは私が国連難民高等弁務官になった年、1991年に南アに参りましたときの南アの選挙をする機関をスーパーバイズにされていて、それ以来大変親しくほうぼうで協力をさせていただき、特にアフガニスタンにつきましては、もっとも私が頼りにしたアドバイザーであり、協力者でもありました。

今日そういう方々と一緒に、アフガニスタンのその後の平和構築の課題と平和復興支援の成果と課題というテーマで、一緒にパネルに出させていただくのは私の大変な喜びでございます。また、今日は国連にとっては大変大事な日だと思いましたが、アナン事務総長が国会で30分ほど公演されまして、日本の国民の代表者としての国会議員の方にお話になったときに、イラクの問題についてお話になったのですが、特に強調されたのは、やはり紛争が終わった後の復興にあたって、あるいは平和への第一歩にあたって、いかに中立で独立の機関としての国連の役割が大事かということ、それを非常に強調されたわけです。これはおそらく、これからのイラクにおける国連の役割を頭に置いてのご強調だったとは思いますが、アフガニスタンはまさに、そういう例として、私どもがいろいろ習うことができるケースであると、私は考えております。

そもそも、アフガニスタンは2001年の9月11日までは、忘れられた国だったと思います。そう申しますのは、私は難民高等弁務官として何回かアフガニスタンに参りましたが、例えば2000年、私が辞める年だったのですが、アフガニスタンに参りまして、まだその頃パキスタン、イランには300万人以上の難民がいる、ところがその難民を受け入れている国々に対する支援は毎年落ちていく、そしてパキスタンに参りました時は、アフガニスタンの難民の中からもう帰りたい、庇護国にいても十分に手当てがないから帰りたいという声が出ていましたが、帰ろうとしても国際社会ではあのようなタリバンの支配する国に帰りたい人がいるわけがないと考え、支援いただけない状況がありました。こういう実感をもって、国際社会というのはタリバン化のアフガニスタンを見捨てたのだなという印象をもっていたわけでございます。それが9月11日以降、同時多発テロは皮肉にも遠く国際社会

から忘れられたアフガニスタンに注目が集まることになったわけです。破綻国家を放っておくと、テロの温床となる、先進国にとっても大きなダメージがあるという教訓を得て、それ以後、最近のイラクまでアフガニスタンが国際社会の支援の注目の的となる時代があったわけです。

東京におきまして、日本はかなり前からアフガニスタンには関心を持つ国だったのですが、東京会議を2002年の1月に開き、ブラヒミさんが非常に骨を折ってくださったボン・プロセスで始まった、アフガニスタンの平和復興支援に、日本も非常に積極的な役割を果たすことになり、そして政治体制と復興を結びつけたアフガニスタンの支援体制ができたわけでございます。

簡単に申しますと、アフガニスタンの平和構築は三つの大きな柱によって成り立っていると思います。ひとつは治安維持、そしてその治安維持の領域の拡大であります。二番目は政治体制の確立でございます。そして、三番目にありますのは復興援助でございます。現状の治安につきましては、今ブラヒミさんもおっしゃったのですが、現在、北大西洋条約機構(NATO)軍の指揮下で32カ国、約5,500人の国際治安支援部隊が展開しておりますが、この部隊は首都カブールに集中しております。地方展開して欲しいとカルザイ大統領もアナン事務総長も私も時に声を合わせたのですが、なかなか地方展開の合意ができず、ようやく昨年10月に合意されましたが、NATO軍の側でもなかなか兵力が足りないということで、十分な地方展開は実施されておられません。

その隙間を埋めるためと申しますか、アメリカが音頭をとり、軍と文民との混成である地域復興チームというものができました。これは、PRT (provincial reconstruction team) と呼ばれるもので、軍が治安を守りながら、その地域内で橋や学校を直すというような、目に見えた初歩的な復興事業をするものです。軍がパトロールしますと、その辺りの治安が維持され、これがひとつの新しい試みとなっております。しかし、南部や東部の国境沿いのテロの状況は悪化しておりますし、治安問題は麻薬の問題とも絡み、地方市民の生活の安定にも非常に不安定な要因を加えるものとして、まだまだこれから注目していかなければならないと思います。

今、ブラヒミ代表がおっしゃったのですが、どうして治安が遅れたのか。これは、やはり二つの軍事行動が続いたからです。ひとつはアメリカ及びその同盟国が、タリバンが一応崩壊した後もアルカイダ掃討を主に南のほうで展開させていたわけです。このテロ組織の一掃は大事なのですが、その一方、地域にいた軍閥の力を支援者として必要としたこともあり、温存する結果になったのです。これが、軍閥の温存という、今ブラヒミ代表が言われたような問題を残しているわけです。もうひとつはこのテロ対策の戦争で、北部同盟の

人たちを使いました。この北部同盟のおかげで、陸戦はずいぶん進展したのですが、そこでもまた、軍閥を温存するひとつの契機になったわけです。そのようなことがあって、政治体制は二度にわたる国民大集会ロヤ・ジルガを経て、代表を選んでいくプロセスを取りました。大統領はこのロヤ・ジルガを通して選出されたのですが、政治体制の進展はありますが、実態的には軍閥が各地に割拠しており、その元でいろいろな軍閥の支配下にある小さいコマンダー、チビコマンダーとでも申しますが、そういう人たちのバックがあり、それが国民の生活を非常に圧迫していると現実があるわけです。しかし、それでも憲法が制定されたということは、私は大変なアチーブメントだと思っております。まだ政治的にはカルザイ政権には弱いところはいくらもありますし、法的な基盤も今ひとつですので、引き続き丹念に法秩序の確立に努力していかなければなりません。

それでは復興支援とどのように重なっていったのでしょうか。復興支援の最初の会議は東京で行われ、そこでは45億ドルの拠出誓約がございましたが、まだまだ実績として復興の実を挙げたというには至っておりません。昨年12月にカブール、カンダハール間に幹線道路の修復ができあがったのですが、私も道路がいかに大事かということは非常に痛感しました。最初にカルザイ大統領にお目にかかった時に、「何を一番復興で欲しいのですか」と伺ったのです。その時、大統領は、「私は政府にいなかったときは学校や病院と考えたのですが、政府に就いてみると、政府を作ることが非常に大事だ、その過程でもっとも大きな助けになるのは道路の修復だ」と言われたのです。私はややそれには驚いたのですが、道路ができれば人が動く、物が動く、治安をコントロールすることもできる、また道路を作るために、たくさんの方が働くこともできると、言われたものですから何とかして早く幹線道路の修理、新設をしたいと思ったのです。しかし、思ったよりずっと難しく、ほとんど二年かかったのです。それはひとつには、道路の修復というのは大事業であり、ちょっとした人道援助ではできず、かなり大規模な借款をしなければなりません。アフガニスタンは、戦争からやっと立ち直った貧乏な国は借款はできないという立場をとったため、お金をどういう形で支払うかという問題を巡っても、道路修復にはなかなか移らなかったのです。道路は結局、アメリカと日本、その他の国々が協力し、一番中心のカブール、カンダハールができたのがやっと今年の終わりです。今はカンダハールから、ヘラットという西の町まで広がり始めましたが、これから幹線道路はだんだんできていくのではないのでしょうか。それが、復興と経済の自立に広がっていくのではないかと期待しております。

今ざっと、治安と政治と復興がどういうものかを申し上げたのですが、今そういう三点を踏まえて、日本は何をしてきたのか、後から日本についての援助のお話はあると思うのですが、非常に大雑把に申し上げますと、日本は二つの面で一生懸命大きな貢献をしてきたと思います。ひとつは人道援助機関への拠出、支援です。紛争が終わり、平和が訪れますと、一番最初に動くのは人道機関です。私自身が人道機関の出身であるために、余計その

重要性を認識する、あるいはしていただきたいと思っているのかもわかりませんが、現場にいるのは非政府組織（NGO）の人たちと大抵の場合、人道機関の人たちです。そういう人道機関は、特に国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の場合は 500～600 万いた難民を連れて帰らなければなりません。この動き始めた人たちがまず何処かに居つかなければならない。従って、その場所に何とかして、定住できる措置をしなければならない。簡単に言えばリハビリテーション、リインテグレーションというものは、どうしても人道機関が始めにしなければならないわけです。そのほか、やはりその人たちは居ついたら食べていかなければならない、それから学校に行かなければならない、あるいは病院に行かなければなりません。そういうものが全くないアフガニスタンだったわけです。従って、一番最初にアフガニスタンが試みなくてはならなかったことは、ともかく政府を作り、行政を助け、同時に一番下の人たち、コミュニティーの人たちが生活できるようにしていくことです。そこから、上からの援助、下からの援助という、これは後でモデルとしてもう一度強調したいと思うのですが、そういう試みがアフガニスタンで始まったわけです。

ボトムアップの社会作りというのは、簡単に言ってしまうと最初の年、2002 年に国連児童基金（UNICEF）を中心として約 400 万の子供が学校に行き始めました。ほとんど学校制度が崩壊していたようなところで、これは大変なことなのです。私も UNICEF の学校を見に行きましたし、日本政府は UNICEF に対して、かなりの大口拠出国だったと思います。ともかく、将来はシフト制でいいし、立派な建物はなくてもいいのです。でも、学校へ行きだしたときの子供の喜びは見に行くと非常に感動しました。

もうひとつは国外にいた難民が帰り始めたのです。最初は 40 万とかそういう規模で帰るかと思っていたのが、蓋を開けてみますと、二年間に 200 万人以上帰ったのです。200 万人の難民を元いたところ、あるいはいられるところに連れて帰ると、これも大変なことなのです。元いた村は多くの場合、疲弊しており、必ずしも帰れない。いられる所に行こうとすると、都市に集中する傾向がでてまいります。最初の年、2002 年には 1 月と 6 月にアフガニスタンに参りましたが、6 月に行った時には、カブールは NATO 軍もいるので、安全だということで、皆カブールに帰ってきましたが、カブールでは、難民が多すぎて手に負えないという帰還クライシス、帰ってきた人が多すぎるためのクライシスが起これるのではないかと心配したわけです。南部には早魃と、軍閥に追われ逃げた人たち等、国内避難民がたくさんいます。その人たちを元いるところ、あるいはいられるところへ連れて行くという、草の根レベルの非常に大きな事業がございました。こういうものから起こった事業の一つが、カンダハール地域総合開発です。カンダハールでは特に難民、避難民が多く、主に国連の人道援助機関が実施者となり、これにお金を出したのが日本だったわけです。

これは、非常にユニークな日本の援助だったと思います。というのは、地方でこういう地域開発を行ったのは日本がはじめてだったからです。2年間に約1億ドルのお金を日本が出し、難民、国内避難民等の帰ってくる人たち、それから地域住民と一緒に暮らせるような地域開発をしたわけです。それは、住宅から、住宅というと非常に大げさに聞こえるのですが、住居、水、食料、そして仕事もしていかななくてはなりません。私はその地域を訪れた時、今はカンダハールの州知事になった人たちとこういう相談をしたこともあって、日本政府の方たちはこれを、緒方イニシアティブと呼んで、この地域開発を始めたのですが、こういうふうには呼ばれますと、それがうまくいかなかったときにどうしようと思います。ですから私はかえって、気がかりなことが増えたような気がしております。ただ、間違いではなかった、これは良い試みだったと思います。そして、こういう下からの地域作りがカンダハール、ジャララバード、そして今は北のマザリシャリフというところにも展開しようとしているわけです。こういうものは、一体どういう形でこれから広がっていくのだろうか、中央の開発計画とどうやって結びついていくのか、このようなことが復興の大きな課題であると思います。

私が今、責任者になりました国際協力機構（JICA）も技術協力で随分アフガニスタンに専門家を派遣しておりましたが、従来の技術協力に加えて、今度は地域開発にも参加しているという動きがでてきました。日本もこういう国際機関の地域開発の流れを汲んで、協力者になっていくという、私にとっては非常に心強い動きが見られるわけです。もうひとつ日本が引き受けたことで非常に大事なものは、武装解除、動員解除、社会復帰、( Disarmament, Demobilization and Reintegration ) という、DDR と呼ばれる事業です。これは国連と日本が共同で責任者になるもので、治安の改善、人々の生活不安を排除するという意味では、非常に中核的な意味をもつものです。今年になりましてから、カブールを含めて四都市で3,500人以上が自主的に武器を提出し、そのうち2,000人以上が平和における新しい生活を営むために、職業訓練、地雷除去などの訓練を受けております。そして農村に戻っていった人もおります。後刻、この武装解除のほうの専門を担当しておられる伊勢崎先生、それから、地雷関係の方々からお話があると思うので、私は細かいことは申し上げませんが、平和を作るというのはたくさんの、いろいろな要素を上手にまとめながら作っていくことだと思うのです。

アフガニスタンは復興のひとつのモデルとして研究していただく、そして支持していただく、非常に大事なものだと思います。二つのモデルがあると思うのです。ひとつは、国連が暫定政権を預かって、いろいろな活動を調整していくもの。これは例えば、カンボジアやモザンビーク、そしてコソボもそうです。国連が暫定政権になるのです。それからもうひとつは、アフガニスタンのように、政府があくまでも中心なのですが、国連がこれを支援していくもの。責任をもって、政府を強化しながら、政府が必要としている各領域の支

援が届くように、また必要なものが行われていくように支援するものです。これは、非常に難しいと思います。何故かという、ひとつにはアフガニスタンのような大きな国は国連が本当に暫定政権として、統治できるか、かなり問題があると思われるためです。弱い政府を立て、そこに仕事を集中させ、その政府のキャパシティーを強めながら必要なものに目を配っていくというのは並大抵な仕事ではないのです。その意味で、ブラヒミさんは特別な努力をされましたし、政府を立てながら、その弱いところを補っていくという意味では、本当にすばらしい貢献をされたと思います。ここにいらっしゃるから言っているのではないのです。私はいつでもそう思っていたわけなのです。アフガンの暫定政権というものを主体としながら、自助努力の形で国家の総合的な開発計画を作らせる、そして今度それに皆が従っていくようにすること、これは並大抵のことではなかったのです。

開発に関してですが、先ほど日本も国際機関にお金を出し、たくさんの難民や避難民が帰還し、吸収されていく過程の地域統合計画を行ったと申しましたが、これは私が難民高等弁務官をしていたときも、緊急援助のときは支援がありました。難民が帰っていくときは注目されるのです。ところがいったんそれが収まりますと、国際的な関心は何処かに行ってしまうのです。その間に本当に一番来て欲しいのは、開発援助機関なのです。ところが、援助機関は政府がしっかりしていないところには来ないのです。その中で、そういう空洞、ギャップの時期に、どうやってこれを補うかという問題がありまして、アフガニスタンでも同様でした。それを補うために、緒方イニシアティブと言われる、人道機関に開発の入り口のような仕事をするという試みがなされたのです。私は、これは試みとしては結構だったと思います。ただ、いつもそれでいいのかとなると、やはり疑問はわくわけです。UNHCR にしましても、難民を連れて帰る、そして本来なら帰ってきた半年分の食料を与えそこでお終いであったものを、今回は政府の開発計画の中にすっかり入れられまして、難民が帰る、そしてそこに自立できるよう地域を作っていく、さらに職業訓練もして、帰った難民がその開発の中に入っていけるようなシステムを今試みているのです。どういふうにすれば、緊急の人道援助、そして帰還、さらにその帰還した人たちが逃げなかった地域の人たちと一緒に仕事をしていけるか、この工夫は、今後ともいろいろな形で研究され、そして実習されていかなければならないと思います。

もうひとつ、法の支配ということ。先ほど、ブラヒミ代表もおっしゃっていたのですが、これは復興援助の中の一番遅い部分ではないかというのが私の印象でございます。法の支配を確立するというのは、時間がかかるのです。それは、ただ法を作るだけではなくて、法を実施できるよう裁判官や弁護士、こういう人達を訓練していかななくては行けない。ところが、大体の復興援助のプロセスを見ますと、治安維持を担う平和維持部隊は、その後人権を何とかしなくては行けないという話にはなるのですが、なかなか法の支配まで配慮が伸びません。あるいは、支援が伸びていません。そのような状況の中で、どういう点

がこれからの課題がと言えば、やはり、治安、政治、復興の三つは、今後とも変わらないと思うのですが、例えばアフガニスタンの場合に、この三つの面が着実に進んでいくかというの、まだコップの水が半分しかないと言われたように、はっきりとは分からない。しかしながら、私としては良いほうに向いていると思います。最近ではイラクもアフガニスタンもというような表現がよく使われるのですが、これはかなり違うと思います。まだまだ、イラクはアフガニスタンが今いるようなところまで来るには、非常に遠いと思います。治安どころか、まだ紛争に近い状況が様々なところに残っているわけです。民族間の対立も非常に深刻です。どうやって学ぶのか、何を学ぶのか。私は、治安を維持するための国際部隊の展開が早く、そしてかなり大きくなる必要があると思います。

よく思い出しますが、バルカンの紛争は、 Dayton 合意で終わったのですが、その時にいた国連の平和維持軍は、2万5~6,000ではなかったかと思います。3万人にもなっていなかったのです。ところが Dayton 合意が成立しまして、NATO 軍がバルカンに来るのです。そのときボスニアにきた人数は6万人です。これはいかに、紛争後の治安を守ることが難しいか、そして治安がしっかりしなければ、紛争後の復興はできないということを如実に語っていると思います。バルカンは特別だったかもしれませんが、やはり、ヨーロッパの裏庭ですから。バルカンにかけるヨーロッパ諸国の思いというものに特別戦略上の問題があったのです。ですけれども、これはいい例だと思うのです。倍以上の人が来ないと、紛争後の治安は守れないのです。ですから、紛争後に平和をもってこようとしたら、治安を維持するために軍隊が必要なときもあるかもしれません。警察でいいときもあるかもしれません。あるいは、軍隊と警察の間のような存在が必要かもしれません。それは必要だろうと思うのです。そして、それと同時に早く武装解除をすることだと思っています。DDR も相当待ってから始めたわけですから、いろいろな理由があって、早くしなければせっかくできたこの治安の確立から十分な成果が得られないだろう、そして、今申し上げたような法的基盤の確立にも、もっとドナー諸国は力を入れていいのではないかと思います。先ほど、400万の子供が学校に行ったと申し上げましたが、学校へ戻る、難民が帰ってくる、それらの人々の生活の正常化、それはとても大事なことです。草の根レベルにおける様々な現実の下で、人々に安心感を与え、帰って良かったと思わせること、それは大きな課題だと思います。

女性のことをお話ししたいのですが、女性の教育が重要だということは皆知っており、女性、女の子が学校に行けるように女性センターや女性省もできました。昨年、シヨマリブレンというカブールからそう遠くない村へ行きました。そこで、村の長老たちが、女性の人達が待っているから話しをしますかというので、その女性たちの待っているところへ行ってみたのです。女性の人たちは皆、自分たちの生活に何が重要だということを話していましたが、いったいここにいる方の何割が、読み書きができるのか聞きましたら、8~9割

は全く読み書きができなかったのです。それは、アフガニスタンの農村社会において、一般の女性がいかに遅れているかを証明しておりまして、子供がいくら学校へ行って読み書きができるようになっても、お母さんたちがそのように放って置かれていいのかと、私の非常に大きな疑問になったのです。もっともっと草の根における女性の教育に国際的な支援の目を向けていただきたいと考えたわけです。

今、まとめて申しますと、アフガニスタンの復興は上からの復興と下からの復興を確かに意識してはやっているのです。これは、人間の安全保障という概念規定の中に大きく言っているトップダウンとボトムアップの両方でいかなければ、本当に人々の安全を確保することはできない、支援の注目点はその二つを結ぶところにあるのだらうと思うのです。中央政府だけ助けてもだめ、下だけ助けてもだめで、その両方がいろいろな形で、例えば州レベルの政府であるとか、あるいはNGOにしても、上と下と両方つなげるような形で組織を強化していく、そういうことが必要だらうと思います。それと同時に人間の安全保障の考えからいきますと、治安の問題と復興の問題を結びつけることです。これら両者をリンクさせる概念として、人間の安全保障という概念があると思います。そういう形で非常に新しい、いろいろな考え方を入っていく。ひとつずつのシチュエーションは違うと先ほどブラヒミ代表がおっしゃったのですが、国によって社会によって違います。その違いを十分理解しながら、ですけれども、重点を当てなくてはならないところはやはり治安であり、復興であり、そして政治体制の確立であり、人々の生活を安定させていくことだと、痛感いたします。私が習ったアフガンのレッスンとして皆さまにお話しいたしました。ありがとうございました。