

研究レポート

「地球規模課題」研究会 FY2021-5 号 2022 年 2 月 28 日

「研究レポート」は、日本国際問題研究所に設置された研究会参加者により執筆され、研究会での発表内容や時事問題等について、タイムリーに発信するものです。「研究レポート」は、執筆者の見解を表明したものです。なお、各研究会は、「研究レポート」とは別途、研究テーマ全般についてとりまとめた「研究報告書」を公表する予定です。

アフガン政権崩壊後の人道危機と日本の役割

東大作（上智大学グローバル教育センター教授（国際関係研究所、人間の安全保障研究所兼務））

9/11 以降の国作りと旧政権の崩壊

2021 年 8 月 15 日、長年アフガン政府と戦闘を続けてきたタリバンが首都カブールを包囲。当時のガニ・アフガン大統領が国外逃亡し、アフガン旧政権はあつげなく崩壊した。

2001 年の 9/11 同時多発攻撃を受けて、米国は国際テロ組織アルカイダの犯行と断定し、アルカイダの構成員全員を直ちに米国側に引き渡すよう当時のタリバン政権に求めた。これにタリバン政権が調査には協力するが、引き渡しには直ちに応じられないと回答したのに対し、米国は同年 10 月から軍事攻撃を敢行。タリバンの幹部はパキスタン側に逃れ、アフガンでは、ハミド・カルザイ氏が暫定大統領に就任し、新しい国家作りが始まった。

しかし、それまで国土の 9 割を支配していたタリバンを完全に排除した国づくりを進めたことや、旧政権の腐敗への反発が国民の中で高まり、2005 年頃からタリバンが再編され、南部や東部を中心に支配地域を急速に拡大した。その後、和平交渉が始まったものの、2021 年 4 月に、米軍の撤退が正式に表明された後、タリバンが全土で軍事攻勢を加速させ、8 月上旬には 34 州の州都に対する一斉攻撃を開始した。これに対してアフガン政府軍は、クンヅツツ州などいくつかの州で数日間抵抗したものの、すぐに降参。その後は、全ての州で軍事的抵抗は行われず、自主的にタリバンに支配を譲った。ガニ大統領が国外逃亡した翌日、タリバンが無抵抗のカブールに入り、アフガン全土を掌握した。

しかしタリバンがカブールを掌握した直後、米国などが、自国にあったアフガン中央銀行の約 1 兆円の資産を凍結、海外からの送金も困難にする金融制裁を実施した。また世銀や IMF も一斉に支援を停止したため、アフガンの銀行機能が実質的にストップし、経済困窮が急速に拡大している。国連は、2022 年 3 月までに 2200 万人が飢餓線上に突入り、数百万人が餓死するリスクがあると、再三警告している。

本稿では、①アフガン和平プロセスの経緯と挫折、②8月15日タリバン復権以降の治安情勢や課題、③アフガンに対する経済制裁や人道破綻とその矛盾、④日本のNGOsのアフガンでの活動再開、⑤今後、日本が果たせる役割について述べたい。

アフガン和平プロセスと、その挫折

アフガニスタンでは、2001年の末にカルザイ氏が暫定大統領に選ばれ、その後、2004年の大統領選挙や2005年の国会議員選挙を経て、正式な政府が樹立された。しかし、2005年頃から、それまでカルザイ政権との対話に向けてメッセージを送りつつ拒絶されていたタリバン側が、軍事的に反転攻勢をはじめ、急激に支配地域を拡大した。¹

急激に治安が悪化する中、筆者は2008年に3か月間ほど、首都カブール、中部のキャピサ州、ワードック州、南部のカンダハール州で現地調査を実施し、閣僚や国連の幹部など約70人に、個別インタビューを実施した。また上の3州で計260人のアンケート調査を行った。2008年には既に東部や南部ではタリバンが7割近くを実効支配しており、いずれも州の中心部(州都)を国連アフガン支援ミッション(UNAMA)やアフガン政府の警護車などと共に訪問し、そこに村人に集まってもらい調査を実施した。

この調査の詳細は、国連PKO局(当時)から2008年に出した英語のレポート²や、2009年に出版した拙著『平和構築』(岩波新書)に載せているが、最も驚いたのは、アフガン政府の幹部も国連、またISAFの文民代表なども、「タリバンを軍事的に壊滅させる、もしくは国外に駆逐することは不可能であり、政治的な交渉によって和解するしかない」と考えていることであった。一般国民のアンケート調査でも、タリバンの母体であるパシュトーン人が住むカンダハール州やキャピサ州では回答者の98%が、タジク人が住むキャピサ州でも回答者の69%が、「カルザイ政権(当時)とタリバンの連立内閣を支持する」と答え、圧倒的多数の住民が、和解による内戦の収束と解決を望んでいることが明らかになった。

こうした調査を基に、タリバンとの和解に向けた政治的交渉を始める枠組み作りに、日本が主導的な役割を果たすべきという提案をしたところ、当時JICA理事長で調査を応援してくれた緒方貞子氏が、外務省の幹部に拙著を渡してくれ、筆者もアフガン政策を所管する何人かの局長やアフガン・パキスタン特使、外務大臣などと提案について懇談する機会に恵まれた。その結果、2009年11月に日本政府として、対アフガン支援策の3本柱の一つに、アフガン和解・再統合を支援することが正式に盛り込まれた。

現地調査をUNAMAの協力の下で行ったこともあり、筆者は、UNAMAの政務官にアプライし内定を得ていたが、12月にカブールに着任し、その後UNAMAの和解再統合チームリーダーとして、新たな和解プログラムの設立に向けアフガン政府を支援することになった。2010年末には、アフガン政府が「アフガン和平高等評議会」「アフガン和解国際基金」「アフガン和平と再統合プログラム」などを設置し、日本や米国、英国、ドイツ、オーストラリアなど主なドナーが拠出を決定。タリバンとの和解に向け交渉を行うことが、国際社会とアフガン政府の一致した方針となった。

しかし2011年以降、タリバンとアフガン政府、米国とパキスタン(パキスタンは一貫してタリバンを支援)による和平交渉が、始まっては途絶えることが何度も繰り返され、持続的な和平交渉ができないまま8年の歳月が浪費された。そのためタリバンは、米国とまずはバイ(2者)で交渉することを求めた。米国は当初それに否定的だったが、外交的な慣例に捉われないトランプ大統領が決断し、2018年10月から仲介者のカタールを舞台に、米国とタリバンの2者協議が開始された。

両者の協議は1年半にわたり全部で10ラウンドに及び、2020年2月末、トランプ政権とタリバンは合意に至った。合意では、米国が14か月で米軍をアフガンから撤収させ、タリバンはアルカイダなど国際テロ組織をアフガンで活動させないよう最善を尽くすと約束した。ここで注意すべきは、タリバンが「国際テロ組織を活動させない」と、「アフガン政府と将来の統治について協議を行う」という約束のみをもって、トランプ政権は、米軍のアフガン撤収を受け入れたことである。

2020年9月に、旧アフガン政権とタリバンによる交渉がカタールを舞台に始まった。これを受けて筆者は2021年1月から、「アフガン和平プロセス」連続セミナーを、Nadir Naim 元アフガン和平評議会副議長(現カブール平和研究所)と共にオンラインで始めた。1回目はNaim氏やピーター・デュー国連本部アジア大洋州部長、辻昭弘外務省中東第二課長(当時)などをパネリストに招き、世界中から300人を超える参加があった。2回目は、アフガン政府交渉団メンバーで女性の代表格だったHabiba Sarabi氏や、長岡寛介外務省中東アフリカ局審議官(現局長)、UNAMAの和平担当部長などを招いて5月12日に実施、Naim氏も含め米軍撤収後の和平交渉の課題について議論した。3回目のセミナーについて、Naim氏と一緒にAbdullah Abdullah氏(当時アフガン政府のNo.2で和平交渉責任者)に依頼し快諾を得ていたものの、具体的な日程の調整中にアフガン政権が崩壊した。そして、アフガン和平プロセス自体も頓挫したのである。

旧アフガン政権崩壊とその後の治安情勢

タリバンがアフガン全土を掌握した後、全土で戦闘が終わったことや、一般犯罪に対して厳しい処罰を行っていることもあり、治安自体は劇的に改善していることが、国連のレポートや国連幹部の話、BBCなどの報道、カブールに残って市民活動を続けるNaim氏などの話から明らかである。昨年まで、激しい戦闘で2万人規模の戦闘員と数千人の民間人が毎年死亡していたことを考えると、治安が改善していることは軽視できない。現地では、警護なしの普通の車で、ワーダックやカンダハールにも行けるようになり、店も夜まで開くことが普通にできるようになっている。

唯一の例外が、イスラム国ホラサン州(ISIS-K)が、大規模な一般市民に対する無差別攻撃を行っていることである。8月26日カブール空港、10月8日クズツツ州のモスク、10月15日カンダハール州のモスクなどで無差別攻撃を行い、カブール空港では200人近い死者が、その他の攻撃でも一度に数十人単位の死者が出ている。タリバンとISIS-Kは、ここ数年激しい戦闘を続けており、ISIS-Kをどう抑え込めるかが、タリバンにとって大きな課題となっている。

タリバンとISIS-Kの違いを認識することは重要である。タリバンは、元々、民族主義的運動でアフガンにおける統治を一貫して目指しており、アフガン国外での攻撃は行っていない。また2018年10月以降、米国と持続的に交渉を続けたことや、2021年8月15日以降の米国の退避作戦でも、カブール空港周辺のチェックポイントで米軍に協力を続け、退避作戦終了後の会見でマッキンゼー米中央軍司令官が「タリバンの協力に率直に感謝している」と述べたこと、また国連もタリバンが人道支援について協力的であると国連安保理で再三強調しているように、少なくとも交渉や対話、人道支援について協力できる相手ではある。一方イスラム国は、グローバルな秩序転覆を目指し国外でのテロ攻撃も行う過激グループであり、国連スタッフの立ち入りも認めず米国などの対話もあり得ないという、根本的な違いがある。

経済制裁と人道破綻

8月15日の旧アフガン政権崩壊以降、米国などがアフガン中央銀行資産で自国に保管していた約1兆円の資産を凍結(約8千億円分は米国が保管)、また海外からの送金も原則禁止した。(人道支援は例外としたものの、金融機関が制裁違反となることを恐れ、実際の送金は極めて難しい状況が続いている。)そのため、アフガン国内で外貨がなくなり、銀行が実質的に機能停止に陥った。一般の市民が、給料をもらえず、ビジネスもできない。家具や衣服を売って食料を得ていたが、それも尽きつつある。そのためWFPなど国連は、「このままだと、2022年3月までに2300万人が飢餓に突入り、数百万人が実際に死亡するリスクがある」と再三にわたって警告している。当初タリバン批判を続けていたBBCやNew York Times誌も、10月以降アフガンで起きている凄まじい飢餓について、繰り返し報道している。

こうした事態を受け、2021年9月、グテーレス国連事務総長が「アフガン人道危機」に関する国際会議を主催し、米国も含め、計約1200億円の拠出が表明された。日本は2021年全体で約2億ドル(220億円)のアフガン向け人道支援を拠出し、2021年12月末に可決された補正予算でも更に118億円のアフガン向け人道支援を盛り込み多大な貢献をしている。しかしアフガン内の銀行機能が麻痺している限り、生活の困窮は深刻化する現実がある。³

この米国の金融制裁には、三つの矛盾があると考えられる。一つ目は、「タリバンにアフガン人の人権を守らせるため」として経済制裁を科し、数百万人の全くの無実の人々(その多くが女性や子供)が飢餓で亡くなる状況に直面していることである。この矛盾は、米国のメディアからも批判されている。⁴

二つ目の矛盾は、アフガニスタンにおいては、経済制裁でタリバン政権を追い詰めて破綻させた場合、再び内戦に突入し、実際には、ISIS-Kが領土の3分の1や、2分の1を獲得してしまうことがほぼ確実であることである。そうなれば、米国や国際社会が国際テロ組織を抑え込む上でも、またアフガン人にとっても最悪のシナリオになってしまう。

三つめは、中国やロシアからその道義的責任を追究されることである。中国やロシアはこれまでも再三米国に対し「米国の単独制裁である金融制裁の解除」を求めている。もし本当に数百万人のアフガン市民が飢餓で亡くなる事態になったら、中国やロシアは「米国をはじめ西側諸国は、制裁で罪もない人々を数百万人単位で死に追いやった」と非難するであろう。その意味では日本も含め、民主主義体制の国々全体の信頼にも関わる喫緊の課題であると考えている。

日本の NGOs は次々と活動を再開

そんな緊迫した人道状況の中、日本の NGOs はタリバンとの協議を経て、次々とアフガン内部での事業を再開している。2019年まで中村哲医師(故人)が現地代表を務めたペシャワール会は、タリバンの現場視察なども経て、2021年10月7日に医療、農業、灌漑(用水路建設)の全てを再開した。ペシャワール会は、2001年以降、旧政権下の20年間で、日本の伝統的な工法を用いた用水路建設と灌漑で、地球温暖化によって砂漠化した土地16,500ヘクタールを農地に復活させることに成功。65万人の農民が、新たな農地を耕作し生活している。2021年末には、この灌漑技術をアフガン全土に広めるための教科書が、日本語版、英語版、ダリ語とパシュトゥーン語版で既に完成している。2022年から、JICAとFAOとペシャワール会が協力し、この灌漑技術をアフガン全土に広めるプロジェクトを始める予定だったが、旧政権の崩壊をきっかけに凍結されている。国際機関と連携した形のこの全国展開プロジェクトの再開は非常に重要であり、日本固有の貢献に繋がるはずである。まずは、人々が自立して生きていく状況を支援することが日本の途上国支援の基本理念であり、国民の9割が農民であるアフガンにおいて、この灌漑システムの普及は、地球温暖化でアフガンにおける農地の砂漠化が急速に進む中、極めて重要である。

また、静岡に本拠がある「カレズの会」は、南部のカンダハール州で医療支援と教育支援を行ってきたが、政変後も、医療支援や教育支援を継続。タリバンとも継続的に協議を行い、その活動を極めて歓迎され、13人の女性のスタッフもこれまで通り勤務を続けている。タリバンからはこのクリニックの活動をカンダハール全土に拡大して欲しいという依頼も来ている。しかし経済制裁の影響で、11月以降、クリニックに飢餓状態にある幼児が次々と運ばれる事態になっている。

他にも、難民を助ける会(AAR)や、ピースウィンズジャパンなど、日本の有力 NGOs も次々とタリバン政権との協議を経て、人道支援活動を再開している。しかし最大の課題は、経済制裁の影響で、スタッフの給与を含め、アフガン国内への資金の送金が非常に困難なことにある。

日本が果たせる役割

アフガンでの人道危機を受け、超党派の議連「国際人口問題懇談会」(上川陽子会長)が 2021 年 12 月 8 日に緊急会合を開催した。この会合において、筆者は、アフガン国内での人道破綻の深刻さや、経済制裁の三つの矛盾について説明したうえで、日本が果たせる役割について、以下の 5 点を提言した。

1. アフガンへの人道支援を拡大し、とにかく亡くなる人を少なくする貢献を行う(WFP はこの冬を乗り越えるために一月あたり 250 億円程度、4 か月合計で 1000 億程度が必要と訴えているが、日本が全体の 3 分の 1 程度を出す気概を持ち、300 億円程度を緊急拠出する。)
2. その多くは国際機関(WFP や UNHCR など)に出す一方、日本の NGOs も人道支援の拡大を希望しており、日本の NGOs を通じた支援も極力増やす。
3. 人道支援をなるべく幅広く定義して、食料や医療だけでなく、教育や農業(用水路や灌漑)も支援する。日本はバシール大統領政権下でも、スーダンに対し人道支援の枠組みで灌漑支援などを行ってきた。まずは人々が生きていける生業を支援することは、まさに「人間の安全保障」の視点でもある。
4. 米国のバイデン大統領に、内々、「金融制裁だけでも解除することが、人命を救う意味でも、国際テロ組織対策(ISIS-K 封じ込め)にとっても喫緊である」ことを伝える。
5. 中央アジアの国々(C5)や、中東諸国(サウジアラビアやカタール)などとも協力して 2022 年後半か 2023 年に「アフガン人道会議」を日本政府が国連と共催。まずはアフガンの人々が「自立」し、アフガンの国土が「安定」して、国際テロの拠点にならないよう支援していく機運を作る。米国にとってもアフガン情勢は頭痛の種であり、その安定に日本が寄与することは、米国からも歓迎されるはずである。

こうした役割は、筆者が従来から唱えている日本が「グローバル・ファシリテーター(世界的対話の促進者)」として世界で役割を果たす、一つの具体的な政策でもあると考えている(人口議連の上川会長や黄川田仁志事務総長などが、上を議連の 5 提案として、12 月 23 日に林外務大臣や木原官房副長官に会い、申し入れを行った)。

まとめ～「自立と安定」に向けた支援を

タリバンは、女性の就学について、義務教育である小学校教育はアフガン全土で認めているものの、中・高校(アフガンは中学と高校が一緒)については 34 州のうち 10 州程度でしか女性向け教育を再開しておらず、大学教育もまだ一部しか再開していない。タリバンは 2022 年 3 月末には、全ての州で女性の教育を全て再開すると表明しているが、予断を許さない。女性の「教育と就労」と、国際テロ組織の抑えこみは、タリバンが公約してきたことであり、日本としては、タリバンがその二つを守り、かつ国際的に認められる寛容な政権になるよう、対話を通じ促し続けることは極めて大切である。

中東や中央アジアの国々の殆どが、非民主的で強権的な体制を維持しているが、日本はそういった国々とも、(他の西側諸国と同様)極めて友好な関係を維持しており、それは日本独自のアセットでもある。アフガンについても、中東諸国や中央アジアの国々とも連携しながら、まずは「人々の自立と国の安定」を目指し役割を果たしていく。それはアフガンの人々からも、また国際テロ組織の拠点にアフガンが再びならない意味で米国や国際社会全体からも感謝される支援となるはずである。

制裁を続けて、「タリバンに一切資金が渡らないようにしつつ人々を支援する」というのは、既にタリバンが、中央政府も地方政府も完全に掌握しており、政府職員の 97%は旧政権の人々がそのまま勤務していると言われる中、非現実的な面がある(そういった政府関係者すべてを排除して、経済を正常化することは実際には不可能で、国際機関や NGOs も、タリバンを含めた現地の政府関係者と協議・協力しながら支援を実施している)。そして経済活動を停止させたまま、人道機関が国外で小麦や油を買って、それをアフガン国内に運び入れて 4 千万人のアフガン人の命をずっと繋いでいくというやり方に、持続性がないのも事実である。

タリバンを、政権として承認するかどうかは別として、まずはアフガンの人々が自分の力で生きていけるようになるよう、経済や金融を正常化していくことが重要であろう。それと並行してタリバンと対話を続け、国際的にも寛容で許容される政権になるよう促し続けること、それが日本にできる役割だと考えている。

1 この間の詳しい経緯や、和平交渉については、『国際問題』2022 年 5 月号に所収される予定の拙論「アメリカはなぜ失敗したのか～アフガニスタンのケースから～」を参照のこと。

2 Daisaku Higashi, *Challenge of Constructing Legitimacy in Peacebuilding: Case of Afghanistan* (September 2008), <https://www.jica.go.jp/story/interview/pdf/afghan.pdf>.

3 BBC2021 年 10 月 25 日付リポート "Afghan baby girl sold for \$500 by starving family" など。

4 NY Times のコラムニスト Max Fisher "Is the United States Driving Afghanistan Toward Famine?" (2021 年 10 月 29 日)、MSNBC のコラムニスト Zeeshan Aleem, "Afghan Hunger Crises is a problem the U.S. can fix." (2021 年 11 月 11 日)、NY Times, "A looming hunger catastrophe: In Afghanistan, aid groups fear millions could die, and calls grow to end sanctions" (2021 年 12 月 7 日記事) など。