

【コラム 5】 構想と実施の格差
—アフガニスタンにおける SSR の変遷—

今井千尋

(在アフガニスタン日本国大使館一等書記官)

2002年4月、ジュネーブでG8によるアフガニスタン治安支援国会合が開催され、新国軍創設、警察改革、司法改革、麻薬対策、DDRが、アフガニスタンにおけるSSRの5本柱として定められた。その後、G8 会合等の場で、主導国制を設けることが合意され、新国軍創設は米国、警察改革はドイツ、司法改革はイタリア、麻薬対策は英国、DDRは日本と国連アフガニスタン支援ミッション (UNAMA) が推進することになった¹。その前提は、テロリストや反政府勢力の攻撃、正規の軍隊以外の民兵組織による武器の保持、周辺国からの武器の流入、麻薬の流通、人権侵害と脆弱なガバナンス等、この国の平和構築プロセス、治安維持と安定化を揺るがす脅威に対抗することであった。

5つの分野の変遷を概観しよう。国軍改革は、部隊の人員確保、装備品支給、訓練指導の実施、5個軍団の配備、国防省への参謀幕僚 (general staff) の配置等、着実な成果を挙げた。国軍の要員数は2009年2月の時点で79,000名に達し²、国防省の予算は年間2.5億ドルで、政府歳入約9.71億ドルの約25%に相当している³。2002年12月に発令された新国軍に関する大統領令 (National Army Decree) の、「最大7万の規模の、アフガニスタン全主要部族を均等に代表する、十分な報酬で支えられた精鋭たちの部隊を数年以内に創設する」という内容を見ても⁴、8年前に比べて、新国軍創設の計画は拡大路線に転じている。

警察の改革と能力構築は、紛争後のSSRの最優先事項とも言えるが、初期の活動は、活動予算や指導要員等の資源不足、複数のドナー国の警察改革方針の違いによって、多くの壁に当たった⁵。警察改革は、包括的な「法の支配」の一部であるべきだが、ドナー側と同じ法の概念がアフガン側に普及せず、地方の部族に残る伝統的なイスラム法に国民の大半が頼っており、司法関連施設の建設も進まない状況では、警察改革を進めることが難しいという認識を、NATO/ISAFやドナー諸国が共有するまでに時間を要したのも、警察改革が思うように進まなかった一因だと言えよう。

司法改革でも資源不足とドナー国間の方針の違いが顕在化した⁶。また、国際社会が司法

¹ 「平和の構築達成に向けた我が国の取り組み」外務省、2006年5月。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/afghanistan/pdfs/jk05_01_03.pdf.

² “NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance,” Congress Research Institute, March 2009, p.28.

³ 1388 National Budget Islamic Republic of Afghanistan (注:アフガン暦1388年は、西暦2009年3月21日から2010年3月20日にあたる)。

⁴ “Post Tokyo International Donors Conference in the Pipeline,” 2010年2月25日アクセス。
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2002/12/2-051202.htm>.

⁵ Cordesman, “Afghan National Security Forces,” CSIS, November 2009, p36.

⁶ Maass, “European Union, Germany and Security Sector Reform in Afghanistan,” April 2009, p.7.

改革の概念を形成する際に、アフガニスタン社会に広範に普及している宗教法や慣習法と、国際社会が志向する実定法との間の価値観の相反に対する考慮が欠けていた。今後、司法改革を「アフガン主導」の下に進める場合、ドナー側とアフガン側の間における、更にはアフガン人同士の間における価値観の相違について、十分な議論がなされるべきであろう⁷。

DDRは旧国軍の解体や小型武器・重火器回収等の成果を挙げたが、元兵士の社会再統合や非合法武装グループの解体（DIAG）⁸、地雷除去、不発弾処理等、まだ多くの課題を残していた。DIAGが効果を挙げられるか否かは、“非合法”に武器を保持する者たちへの、法執行機関の対処能力に拠る所も大きい。

麻薬対策は体制構築、啓蒙啓発活動の実施、代替作物の提供と麻薬撲滅の並行実施、取締能力の強化、刑法の適用、需要の削減と中毒患者の治療、地域レベルの取り組み等、包括的戦略を描いたが、実施面では困難に直面している。2008年10月、NATOは麻薬対策におけるISAFの役割を拡大すると発表した⁹。アフガニスタン国防省の要請に加え、タリバンが麻薬売買の収益金で購入した武器で、ISAFの兵士が殺害されている現実を看過できなくなったためである。NATOの麻薬対策は、ケシを栽培する農民でなく、麻薬精製所や精製の薬品の追跡を対象としているが、民間人犠牲者を出す可能性もあり、難しい任務になることが予想される。

SSRと法の支配は相互に関係している。しかし、地方レベルの統治の問題はSSRの主流になく、警察改革、司法改革、ガバナンスの強化がシナジー効果を産むような事業は、十分に行なわれていない。他方、DIAG完了/応諾県¹⁰（27県）、DIAG応諾可能県（8県）、ケシ撲滅県（18県）、UNAMAが様々な分野を支援する開発重点県、連合軍治安移譲司令部（CSTC-A）が実施している重点郡における警察官養成（Focused District Development: FDD）プログラムの対象は重複しており、一部の地域には、未だ低いのが、シナジーが存在する¹¹。県や郡政府による行政の推進と、それを可能にするような支援が、今後必要となろう。

国際社会によるガバナンス支援は、インフラ整備等の具体的な事業の立案・実施・モニタリングを通して、中央及び地方政府に事業の運営監理方法を伝授し、地域住民が裨益する方法をともに模索するような、実際的なアプローチを取るべきである。SSRを実施することが、構想を描くより難しいのは、政府主導型（例：国軍改革、警察改革、司法改革）と、民間主導型（例：麻薬対策、DIAGの郡レベルでの開発、武器回収）のイニシアチブを要するため

⁷ *Ibid.*, p8.

⁸ 国軍以外の非合法武装集団を解体するためのプログラム。2005年6月より開始された。アフガニスタン政府の武装解除・社会再統合（D&R）委員会が実施主体となり、アフガニスタン新生計画（ANBP）、内務省、国防省、国家保安局、ISAF、UNAMAが連携して、非合法武装集団からの武器回収および解体を郡単位で行っている。非合法武装集団が所定の基準を遵守した段階で、郡ごとにDIAG遵守地域として認定され、代償として地域社会からの要望に基づいた開発プロジェクトが提供される。

⁹ “NATO steps up to counter-narcotics efforts in Afghanistan,” <http://www.nato.int/docu/update/2008/10-october/e1010b.html>.

¹⁰ 武器管理や非合法武装集団の解体など、所定基準の75%以上を満たした地域は「DIAG応諾地域」、同基準の満了に向け、プロセスが進行している所は「DIAG応諾可能地域」として区別されている。

¹¹ カブール市内での聞き取り調査（2010年2月）による。

だ¹²。アフガニスタンのSSR戦略は、5分野の相互関連性を考慮していたが、分野（主導国）により拠出可能な資源の量や時間枠が異なったため¹³、構想と実施の間に格差が生まれている。

2009年4月、ストラスブール・ケールNATO首脳会議において、警察分野の訓練を含むNATOアフガニスタン訓練ミッション（NTM-A）の設置が合意され、同年10月には、NTM-A司令部と米主導の連合軍治安移譲司令部（CSTC-A）の司令部が統合された¹⁴。これにより、現在行われている様々な軍・警察訓練支援を、NTM-Aという一つの傘の下に置き、既存の資源を集約して、現場でより効果的に展開させることが可能となる¹⁵。また、2010年1月の「アフガニスタンに関するロンドン会議」では、国際社会は、アフガニスタン政府への治安分野の権限移譲を進めるとともに、同政府が抱える諸課題¹⁶に対し、支援を継続すると表明した。これにより、アフガニスタン治安部隊（ANSF）は3年以内に不安定地域における作戦の大半を主導・実施し、5年以内に実質的な治安確保の責任を負うこととなる。また、2011年10月までに国軍を171,600名、警察を134,000名に拡げ、300,000名強のANSFを編成する計画が国際社会により承認されている¹⁷。

アフガニスタン政府のオーナーシップと能力を強化し、ANSFを確立することは、ISAF部隊派遣国の負担を軽減する上で有益であろう。しかし、20年以上に及ぶ内戦を生き延びた一般の民衆にとって、「誰が自分を守ってくれるのか」という問いは切実である。この国の治安の回復、復興の促進、統治の強化という課題に、国際社会は様々な形で取り組んできた。だが、治安回復の兆しは今も見えない。外国軍の誤爆による民間人犠牲者は後を絶たず、一部地域ではタリバン勢力の支持基盤の強化に繋がっているとも聞く。民衆の信頼を回復するための新たな取り組みが必要と言える。また、今後、治安の悪化も懸念されるなか、いかに速く良質なANSFを育成し、配備するかが、国際社会とアフガニスタン政府の課題となるだろう。

¹² Stanekzai and Kudo, “Security Sector Reform in Afghanistan”, JBICI, September 2008. p.16.

¹³ アフガニスタン・コンパクト（2006年1月）で、SSRの5分野にベンチマークが設けられたが、その後、修正が加えられた。

¹⁴ “100 Days of NTM-A,” <http://www.ntm-a.com/>, 2010年2月25日アクセス。

¹⁵ “NATO Training Mission-Afghanistan,” 2010年2月25日アクセス。

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52802.html.

¹⁶ 汚職対策、ガバナンス強化、経済開発、和解と再統合、近隣国との関係強化。

¹⁷ “The London Conference Communique,” 2010年2月25日アクセス。

<http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/communique/>.