

## インサイト

### アフガニスタンが遺していったもの DAC 脆弱国取組原則を中心に

福田 幸正

グローバル・グループ 21 ジャパン

#### 1. はじめに

2021年8月15日のタリバンによる首都カブール無血開城、ガニ大統領の国外脱出、カブール空港の大混乱、タリバン暫定政権発足、米国とタリバンとの直接会談の再開・・・

8月以降のアフガニスタン情勢の急展開は、大方の専門家の間でも想定外だった。予定されていた9月の米軍の撤退後でも、ガニ政権は、3カ月はもつ（3カ月しかもたない）と言った専門家の発言が注目を集めた直後の急展開であった。米軍は最悪のシナリオを考え、その準備をしていたのだろうが、大方は、軍（米軍、アフガン国軍）がなんとか時間稼ぎをしてくれるのだろうという希望的観測が多分にあったと思う。

しばらくアフガニスタンから遠ざかっていたが、この機会に、カブール勤務当時（2002年10月～2004年3月 JICA 専門家）に遡り、その後 JBIC 開発金融研究所在籍中に、平和構築担当として DAC 脆弱国取組原則の起草（2006年～2007年）に関わった記憶などを辿ってみたい。

#### 2. 援助国間の鞘当て

2002年10月、筆者はガニ氏が率いるアフガニスタン援助調整庁（のちに財務省）に派遣されることになった。着任早々、有力な援助国である A 国の公使に引き合わされたが、開口一番「われわれの関心事は、アフガン復興において、アメリカと日本のプレゼンスを排除することにある」と面と向かって言われたことには唖然とした。「アフガニスタンの復興を二の次にするとは驚きだ」と言い返した。これは聞き捨てならない日本に対する暴言であり、即、日本大使館に通報した。

タリバンを軍事力で敗走させたことで一息ついた米国は、その後の復興について深く考えていなかった節があったが、日本が米国を取りこむ形で日米主導のアフガニスタン復興が始動したとのことである。タリバン時代（1996年～2001年）のアフガニスタンは国際社会から背を向けられていたので、9.11後のタリバン敗走後から国際社会の関与が開始されたと思われがちだが、それ以前のタリバン時代の対アフガニスタン人道支援を主導していたのは欧州諸国（主に、オランダ、ドイツ、ノルウェー、英国、スウェーデン）だった。A国は9.11後も引き続きアフガニスタン復興の主導権を握りたかったのだろうが、圧倒的な軍事力と資金力をもって割り込んできた日米によって脇に追いやられる形となり、面子をつぶされたと感じたのだろう。なにしろ欧州は、

日米より一足先にアフガニスタンの取り扱いの難しさを実地で体験してきたという一日の長がある。欧州から見れば日米は、まさに壊れ物のように fragile な state アフガニスタンに、現地のデリケートなコンテクストを理解しないまま無神経に土足で入り込む巨象と映ったとしても不思議ではない。これは、欧州が主張してきた人道支援の原則 ”Do no harm” にも悖る。日米に対してそのように日頃から抱いていた鬱憤を吐露したのである。

タリバン敗走後の最初の「アフガニスタン復興支援国際会議」は、2002年1月、日本で開催された。それまでの功労者である欧州のどこかの国が主催してもおかしくなかったが、目立った実績がなかった日本がこのような国際会議を誘致できたことは相当な外交努力の結果だろう。それを欧州はどう受け止めたのだろうか。ちなみに、後に A 国でアフガニスタン支援国際会議が開催されたが、その際、主催国の開会の辞には、2002年の日本での「アフガニスタン復興支援国際会議」をはじめ、日本への言及は一切なかったと記憶している。

冒頭の A 国公使は、身内に甘いガニ氏の弱点を利用してガニ氏の息子（当時、大学生）に取り入り、ガニ氏（当時、援助調整庁長官）を議長としていただく援助調整体制の要となる常設委員会なるものを立ち上げさせ、その補佐役に自らが納まった。A 国のタリバン時代の実績は、それはそれとして、このような不透明な動きが他の欧州のドナーからも疑問視されていた。この件があつてほどなくして、各国大使や援助機関を集めた援助調整全体会議が開催された。そこでの日本国大使の発言は、いつもの穏やかな口調で始まったが、内容は強烈だった。大使曰く「ガニ長官がおっしゃるように、新設の援助調整庁の活動が本格化し、援助調整におけるアフガン側のオーナーシップと能力が顕著に向上してきたのなら、常設委員会は屋上屋を重ねるようなものなので、この際、常設委員会は廃止してはどうか？」と。不意を突かれたのか、さしものガニ氏もしどろもどろになったが、欧州のある援助機関の駐在員などは、この直言に「よくぞ言ってくれた！」と喝采せんばかりだった。

会議後、同僚のアフガン人の一人が心配して「気をつけろ。あの公使は真っ赤になっていたぞ」と耳打ちしてくれた。そのことをすぐに日本国大使にお伝えしたが、大使は軽く聞き流しておられた。大使は前述した自分からの通報を気に留め、この絶妙なタイミングを待って倍返ししてくださった、といったレベルの話だとは思わないが、なにかそれ以上のお考えがあつてのことだったのである。いずれにしても、仲良くすることばかりが援助協調ではない、ということを思い知らされた出来事だった。そして、この一件のおかげか、その後の自分の援助調整庁での仕事はやりやすくなったような気がする。こんなピソードを含め、アフガニスタンの人々は、ドナーの一挙一動をしっかりと見ていたはずだ。

こう言ってしまうと、現場ではアフガニスタンをないがしろにしてドナー間の援助協調ならぬ熾烈な援助競争が繰り広げられていた、と早合点されそうだが、個別には些

細なヒッチがあったとしても、現場の末端では各ドナーとも試行錯誤を重ねながらも真剣にアフガニスタンの復興支援に取り組んでいた、というのが実態だった。そのようにして、アフガニスタンの復興に実際に携わる中から、ドナー間での考え方の相違が明らかになってきた。そしてそれは、**state-building** をテーマとして、場を DAC に移して議論されていった。

### 3. DAC 脆弱国取組原則<sup>1</sup>への日本とアフガニスタンの寄与

2004年3月、筆者はカブールでの勤務を終えて帰国した後、2006年の半ばから JBIC 開発金融研究所の平和構築担当者として、DAC の **Fragile States Group** という作業部会に参加し、「DAC 脆弱国取組原則」の起草に関わることになった<sup>2</sup>。その時点では、同 DAC 原則の草案はいくつかの紛争経験国での協議を経て最終段階に来ていた<sup>3</sup>。私は DAC 事務局が各加盟国に対して最終ドラフトへのコメントを求めてきたときに、初めてこの DAC 原則を目にした。

既に2年にわたり議論が出しつくされたはずなので、新たなコメントの余地もなからう、と思ったが、このような国際的な基本原則に加筆をする機会などめったにない、と気を取り直し、目を皿にして読み込んでみた。ところが、読み始めてすぐに鳥肌が立ってくることに気が付いた。どこかで聞いたことのあるような語り口なのだ（この点については、この章の最後で述べる）。この DAC 原則は、紛争を経験したアフガニスタンのような脆弱国に対して、国際社会が関与する際の10の心得を示したものだ。加盟国の様々な意見を集約したせいも、大事と小事が混在しており読みづらい、というのが第一印象だった。それでも、その中でも殊に重要なのは、原則3「**Focus on state-building as the central objective**（主目的として国家建設に焦点を当てること）」と、原則7「**Align with local priorities in different ways in different contexts**（状況に応じて様々な方法で地域の優先順位に合わせること）」だと直感した。

原則3の原案では、国家（state）の機能強化が殊更に強調されており、国民についての言及が希薄だったので「国家の機能強化を支援することは、ひいては国民の国家に

---

<sup>1</sup> <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>

<sup>2</sup> 『「DAC 脆弱国取組原則」起草における一担当者の取り組み』、JICA 研究所、2019年2月  
[https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/l75nbg00000wgho9-att/background\\_paper\\_No.3.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/l75nbg00000wgho9-att/background_paper_No.3.pdf)

<sup>3</sup> 2005年1月、DFID 主催（共催：EC、DAC、UNDP、世銀）の Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States がロンドンで開催され、DAC Fragile States Group が「脆弱国取組原則」を策定することで合意され、同年3月の DAC ハイレベル会合（援助担当大臣級）において同原則案は途上国で試行することが合意された。同試行の結果などを反映して同原則案は漸次修正され、2006年12月の DAC シニア・レベル会合（DAC 常駐各国代表）を経て、2007年4月、DAC ハイレベル会合で承認された。

対する信認を強化させる」旨の一文を提案したところ、基本的に提案通り採択された (“Support to these areas will in turn strengthen citizen’s confidence, trust and engagement with state institutions.”)。

原則 7 の原案は、細かな施策の列挙だったので、このタイトルに相応しい一文で最後を締めるために、次の文を提案した。

#### 【日本案】

It is necessary to carefully probe surviving and functioning local mechanisms, and utilize them, where appropriate, for short-term objectives, while designing and building sustainable systems in the longer term attuned to the country context.

(その国固有の状況に合わせて長期的に持続可能なシステムを設計・構築しながら、存続し機能している現地のメカニズムを注意深く掘り起こし、必要に応じてそれらを短期的な目的に活用する必要がある。)

これに対して DAC 事務局は次のように編集し、最終化した。

#### 【DAC 最終版】

It is important to identify functioning systems within existing local institutions, and work to strengthen these.

(既存の現地制度の中で機能しているシステムを特定し、それらを強化するために取り組むことが重要である。)

このように、同 DAC 原則の根幹とも言える原則 3 と 7 に、日本としての筆を加えることができた。後に、同 DAC 文書の起草過程における各国の DAC での議論を調査したフランスの研究者の論考<sup>4</sup>によると、原則 3 を巡っては、「国家機能強化派」の DFID・USAID・世銀と、「国家と国民の関係重視派」の仏・独・ノルウェーの見解の相違が明らかになる中、日本は後者を間接的に支持し、議論の深化を促した旨述べている。おそらくこれは、上記の原則 3 に関する日本提案を指しているものと考えられる。同 DAC 文書のような国際規範の策定過程において、このように日本の参画がポジティブに評価されているのなら、図らずもの結果ではあるが、喜ばしいことだ。結局、原則 3 はタイトルこそ当初通り“Focus on state-building as the central objective”と変わらなかったが、内容的には国家と国民の関係に焦点が置かれることになり、よりバランスのとれたものになった。

---

<sup>4</sup> Nay, Olivier. 2014. “International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: How the World Bank and the OECD Helped Invent the Fragile States Concept”. *Third World Quarterly*, 35 (2).

原則 3 の state-building に関しては、以上のように各国の関心も高かったが、自分としては、原則 7 の local alignment 方がより重要ととらえ、上記の日本提案を DAC 原則に盛り込むことに注力した。当時、国際開発コミュニティでは、世銀や DFID が PRSP や一般財政支援といった議論を主導しており、日本はそのような国際潮流についていくのが精一杯という面があった。国際開発コミュニティの標準的なアプローチは「うまくいかない原因を途上国の制度・政策にあるものと診断し、その弱点を是正するための処方箋」を提供するものとして捉えられていた。それに対して、一部の日本の ODA 関係者の中から日本としての代替的視点を提案する声が上がっていた<sup>5</sup>。

「途上国の経済社会システムに内在する強みを掘り起こして活用」「弱点の指摘より強みを育成」する視点、すなわち、日本の役割は国際開発コミュニティが見落としがちで途上国の潜在力に光を当てる、という主張である。これはプラクティショナーの自分としては納得感のあるものであり、その趣旨を踏まえて原則 7 に対する日本案をドラフトし、DAC 事務局に丁寧に説明した。その甲斐もあって、当初の日本案よりも編集上の理由で短縮されはしたが、趣旨が折られることなく DAC 原則に書き込まれることになった。ただし、「国際開発コミュニティの標準的なアプローチ」と「日本のアプローチ」がお互い議論を戦わせ、その結果、日本案が採択された、という形を経たのであれば、最も望ましいものであったのだろうが、そのような議論は起こらず、日本案はすんなりと採択された。これは何を意味するのだろうか。従来、現場のリアリティーを踏まえた日本の主張は、主流をなしていた理想形を移植しようとする欧米型の主張に無視されがちだったが、特に紛争経験国の現場では、日本的アプローチは既に国際開発コミュニティの共通のアプローチになっていたと考えられる。原則 7 に関する日本提案が議論なく採択されたことはその証左であろう。その意味でも、日本が原則 7 に筆を入れた意義は大きい。

この章の冒頭で、最初に自分が DAC 原則の原案を手にした際に鳥肌が立った、と述べたのは、その文面がガニ氏の語り口を彷彿とさせたからだった。その痕跡は DAC 原則の最終採択版にも色濃く残っている。2007 年 1 月、GDI 会合がオーストラリアで開催され、それに参加したガニ氏（当時はカブール大学学長）を日本にお招きして「平和構築」をテーマに講演をして頂いた。講演後、ガニ氏に DAC 原則の話をしたところ「OECD が初稿を書く際に、依頼に応じてドラフトしたが、カブールは停電が多いので、PC も使えず、暗がりの中、鉛筆で手書きした」とのことだった。やはり原案はガニ氏の作だったのだ<sup>6</sup>。そのガニ氏の原案に加筆したことを恐る恐る告げたところ、ガニ氏は微笑むだけだった。大げさに言うと、DAC 脆弱国取組原則は、ガニ氏と自分の

---

<sup>5</sup> FASID 動向研 2006 年 7 月 7 日『日本の役割再発見－国際援助の潮流の「影の部分」への「対抗力』』（発表者：下村恭民法政大学教授[当時]）

<sup>6</sup> ある世銀関係者も OECD からの依頼を受けてドラフトを執筆したと述べていたもので、何人かの有識者が関わっていたものと考えられる。

共同作業の成果物でもある。ついでと云っては大変失礼だが、次に述べるコフィ・アナンも共同執筆者に加えたい。

#### 4. コフィ・アナンの金言

冷戦の終結と同時に、多くの途上国で紛争が発生した（ソマリア、ルワンダ、ボスニア、コソボ、スーダン、東チモール、ケニア、アフガニスタンなど）。自分が DAC 原則に取り組んでいたちょうど同じ時期に、コフィ・アナンは国連の苦渋に満ちた紛争国への介入経験を踏まえた貴重な言葉を遺している<sup>7</sup>。DAC 事務局に対して DAC 原則への日本提案を説明する際、このコフィ・アナンの金言をよく拝借した。

##### ● National Ownership

- ・援助量の増加や援助調整の改善のみでは平和を長続きさせるには不十分である。
- ・平和構築は国民のオーナーシップが必須であり、外部から移植されるものではない。
- ・外部者はいかに良心的であろうとも、その国の人びとが持っている知識と意志に取って代わることはできない。
- ・その国の人びとこそが、彼らの歴史、文化、政治的背景を熟知している。そして、彼らの判断の結果責任は、彼ら自身が負うべきものである。
- ・彼ら自身が平和構築を自らの成果として実感することによってこそ、平和が続くという期待が持てるのである。

##### ● Building Effective Public Institutions

- ・平和構築は単に紛争再発防止や物理的修復ではない。
- ・憲法の枠組みと法の支配の下での効果的な公的制度を構築することが重要である。
- ・紛争後、公正な社会が現れるという人々の期待は往々にして裏切られる。
- ・国家制度に対する国民の信頼を回復させることが必須である。

このコフィ・アナンの言葉をあらためて読み返してみると、今のアフガニスタンにぴったり当てはまるような気がする。

#### 5. おわりに

ガニ大統領は、大金を抱えて（本人は否定しているが）UAE に逃亡したと非難されている。特にガニ氏に追われたアフガニスタン人エリートの非難は厳しい。ガニ氏はタリバンのヒットリストに載っていたそうだが、タリバン以外でも激しい性格のガニ氏には敵が多かった。2002 年の暫定政権発足を皮切りに、多くの亡命アフガニスタン人エリートは祖国の復興プロセスに加わろうと胸を膨らませ勇んで帰国したが、好き嫌いが激しいガニ氏に睨まれた者は、失意と恨みを抱きいつのまにかアフガニスタンを去っていった。この人材損失は計り知れない。一方、国際開発コミュニティーの間で

---

<sup>7</sup> コフィ・アナン国連事務総長のステートメント（2006 年 6 月 23 日 国連平和構築委員会発足に際して） <https://www.un.org/press/en/2006/sgsm10533.doc.htm>

は、ガニ氏の人気は高かった。ガニ氏が世銀出身ということもあったからだろう。また、難解な議論をとうとうと語る独特なスタイルは、インテリの知的興味を大いにくすぐったことだろう。しかし、ガニ氏の難解な議論は本当に理解されたのだろうか。ガニ氏のオーラに惑わされることはなかったか。とはいえ、自分はガニ氏に向けられた非難の尻馬に乗って卑怯者呼ばわりするようなことはできない。

タリバンの復権によって、アフガニスタンは脆弱国家どころか破綻国家になった。そして、アフガニスタンは今、飢餓、コロナ、旱魃に見舞われている。しかし、タリバンの正当性を認めることなく困窮する人々に支援を届けようとするならば、タリバン政府を迂回せざるをえない。国連機関や有力な NGO は旧タリバン時代にそのような方法で援助を実施してきたので、彼らにはノウハウがある。2002年に新政権が発足した際の国際社会に対するガニ氏の強い訴えかけは、「新政府をバイパスしないでくれ！」だったことを想起すると、皮肉だ。国際社会はこの20年間のアフガニスタンでの取り組みを真剣に振り返るべきだろうが、今はそんな悠長なことも言っていない状況だ。