

アフガニスタンからの報告

—我々はどうアフガニスタンに向き合うべきなのだろうか？

長谷部 貴 俊

(日本国際ボランティアセンター)

JVC（日本国際ボランティアセンター）の取り組み

2001年9月11日にアメリカで発生した「同時多発テロ」事件の報復として始められたアメリカ、イギリスを始めとする有志連合によるアフガニスタン攻撃に対して JVC は反対の立場を表明してきました。「テロ」という犯罪に対して国を相手にした先制攻撃を行なうことは国際法に照らして違法であり、またアフガニスタンへの武力攻撃によって「テロ」を根絶することはできず、終わりのない憎悪と暴力の連鎖を生み出すことにしかならないと警告を発してきました。

JVC は、アフガニスタン東部での活動を述べます。ナンガルハルで01年10月から03年3月まで緊急救援・基礎医療支援を行ってきました。03年10月からは、地域医療支援を開始し、現在はナンガルハル県シェワ郡で診療所運営、出張診療、ワクチン接種、マラリア予防用蚊帳配布、地域保健員（村落保健ボランティア）養成と支援、伝統産婆の養成と支援を行ってきました。JVC はいつか去らないといけないので、サービスだけでなく、保健教育と生活改善についても村の皆さんと話し合い、地域に何を伝えていくか、という点を重視しています。

アフガニスタンは、子どもの栄養も非常に悪い

状態です。女性は貧血の方が多く、婦人科系の病気も多いです。もともと栄養状況が悪いのに、女性は10代後半から子どもを生み続けます。出産後の体の回復が十分でないまま生み続けるという状況があり、かなり疲弊した状態にあることが村の調査でわかりました。妊産婦10万人中1700人が亡くなっています。出産の際に危険な状態であるかどうかはすぐにわからず、不衛生な環境などが原因です。また、自称医者という人もいてきちんとした医療にかかれない人がまだまだ多くいます。行政の持っている診療所が人口の8割をカバーできているといっていますが、ほとんど多くは NGO 丸抱えです。人件費、採用、運営費はほとんど NGO が負担しています。JVC も診療所2カ所運営していますが、公的診療所を委託されていることです。

女性の教育は、タリバーン時代は制限されていましたが、いまは農村部でも高校ぐらいの教育を受けることができるようになってきています。しかし、まだ600万人の子どもが教育を受けられません。内戦時には、農村部では読み書きができる程度の方が先生になっており、そうした先生に教科書の使い方を教える支援もしています。

アフガニスタンの現状

国連決議に基づき NATO を中心にアフガニスタ

ンに派遣された治安維持を目的とした国際治安支援部隊（International Security Assistance Force、以下 ISAF とする）は当初はテロとの戦いと区別されていましたが、ISAF の地方展開開始時から、テロとの戦いに飲み込まれている状態になっています。増派したり撤退したりといろいろありますが、過去4年間で6万人ぐらいい増え、現在13万人を超える外国軍が駐留しています。2002年ごろ駐在していた日本人スタッフは事務所のあるジャララバード市内のマーケットに徒歩で行き、床屋にも行けたそうですが、私が初めてアフガニスタンを訪れた2005年にはもう、外国人が街を歩けない状況になっていました。そして、2004年、05年頃から治安は徐々に悪化し、悪化傾向は外国軍の増加と比例するように進んでいます。

民間人への被害も深刻です。2007年8月に JVC スタッフの親戚を含む37名が米軍の誤爆により亡くなりました。うち、10名は爆破の威力で遺体すら見つかりませんでした。米軍は爆撃したのは反政府の人間だといいましたが、実際は結婚式を終え、移動していた女性や子どもをも含む普通の人々です。国際赤十字による現地調査でこれは民間人への誤爆だという報告書が東部の外国軍に対して出た後も、米軍からの謝罪は一切ありません。過去数年間、このような話を私の身近にもいくつも聞くようになりました。異常なことが日常となるのが、今のアフガニスタンの状況です。

アフガニスタン・ライツ・モニターの調べによると2010年1年間の紛争による民間人の死傷者は少なくとも2,421人、負傷者数は3,270人と報告しているように年々犠牲者が増加しています。国際 NGO が2010年11月に発表した報告書でも、「民間人被害の多くは反政府の攻撃であるが、外国軍による夜の自宅捜索、空爆が続く中でアフガニスタン市民は外国軍に対して反感が強くなっている。」と述べています。

このような外国軍の行為に対して、アフガニス

タン市民の外国軍への反感は高まるばかりです。私がジャララバードに滞在している間、地元の人と話をすることがありますが、みなさんは、アメリカ軍に対する嫌悪感、こんな人たちにこれ以上いて欲しくないという思いを持っています。警察が犯罪に手を染めるようなこともあって、アフガン政府が治安を維持できる状況にはないことはわかっています。そこはジレンマなのですが、外国軍は早く出て行って欲しい、増派などもってのほか、戦争はもうたくさんだと一般の人々は言っています。ひとつ述べたいのは地元の人々は現在の法律とは別にジルガという会議でもって、地域で起こる紛争を調停、解決するシステムを持っているのです。

PRT は平和構築の有効な手段なのか？

2001年以降、国際社会はアフガニスタンへの復興のため、巨額の資金をコミットしています。2002年2月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議では、累積合計額は45億ドル以上がコミットされました。日本は2001年から2010年の間で約2,761億円の復興支援を行っていています。

2カ国間支援、国連、NGO の支援が実施される中、アフガニスタンでは PRT (Provincial Reconstruction Teams) という、軍事組織と文民組織が共同して復興に取り組む形態が行われています。2002年11月に導入され、2011年2月末時点で国際治安支援部隊の下、28の PRT が展開しています。今井千尋氏 (2009, 46頁) によると、「その基本概念は、治安 (Security)、開発 (Development)、統治 (Governance) という平和構築の3つの局面に総合的に対応するために、軍事組織 (治安担当) と文民組織 (開発、統治担当) が1つのチームとして行動することである。」と述べています。PRT を推進する立場から簡単に言えば、「アフガ

ニスタンは危険である。武装もしない NGO がノコノコと来て復興支援をするには危ない、それならば復興支援要員を軍隊が守り、スムーズに支援をしてはどうか。PRT は復興をする中で、カルザイ政権の影響力を地方にも拡大していく」といった論理です。なお、PRT は、それを担う軍隊の所属国によって考え方や方法論が異なりますが、特に米軍 PRT は戦闘と一体化していると言われています。

現在、日本外務省の文民職員 4 名をゴール県チャグチャランに派遣しリトアニア軍が指揮する PRT と共に仕事をし、復興のためのニーズ調査や案件発掘を行っています（今井、2009年）。また、2007年 1 月の安倍総理の NATO 訪問後、PRT と連携しつつ NGO や地方行政等に草の根・人間の安全保障無償資金協力を行うことを決めました。外務省のホームページ（2011年 2 月現在）を読むと 16 の PRT と連携した 97 の草の根無償プロジェクト（初等教育、職業訓練、医療・衛生）を実施したとあります。

さらに日本の平和構築専門家は PRT に関してどのような議論をしているのだろうか、みてみたいと思います。上杉氏は PRT の問題点を指摘しつつも、東部や南部といった文民援助機関が活動できない地域では PRT を通じた支援活動が現地の人々に「平和の配当」を届ける唯一の手段であるのかもしれない、と述べています（上杉、2008）。また、かつてアフガニスタンで武装解除を指揮した伊勢崎氏は、『誰でも武器を持てるアフガニスタンは、未だに「非常事態」であり、支援活動に軍がかかわることはやむを得ないだろう。』と述べ、PRT 文民派遣要員の増員を提案しています。（伊勢崎、2011、20頁）

NGO からの批判

以上のように、民間の支援関係者の安全を確保

しながら支援を実施するために軍隊の護衛が有効であるといわれていますが、アフガニスタンの現状に照らしてそのアプローチが本当に有効なのか、きちんと検証する必要があります。

PRT の支援活動も、国家政策との連携が薄いうえ PRT 間の統一性に欠けるだけでなく、一部の PRT が援助と引き換えにテロリストの情報を提供しよう促すなど人々に不信感を与えています。PRT は軍事活動の一環なのです。一例ですが、2009年 8 月、国連との調整もなく東部で米軍 PRT が住民に現金を配布したり、PRT ではありませんが国際治安支援部隊（ISAF）が軍隊独自の支援活動として断続的に空からの物資配布を行うなどして、人道支援活動に混乱を引き起こしています。その結果、これまで人道支援を行ってきた援助団体の活動がアフガニスタンの人々から PRT と同一のものとして混同され、これまで長年にわたって培ってきた住民との信頼関係を揺るがしているのです。私がジャララバードで話した一人の住民は、「あるときは、外国軍は治安維持といながら、一般市民も巻き添えにしながら銃を持つ。別のときは外国軍が支援をするという。どっちなのか、わからない。」と憤っていました。

2005年 2 月 JVC の支援していたクナール県の診療所で、急に米軍の PRT が来て、診療もせず薬をばら撒く事件がありました。また敷地内から射撃もありました。JVC の一件を含め同様の PRT による事件を取り上げて赤十字国際委員会は米軍と交渉を行い、アフガニスタン国内の米軍司令部は「米軍部隊は緊急時を除いて NGO の活動する医療施設での活動を禁じる」と命令を出しました。しかし、東部において PRT による薬のばら撒きはその後も続けられています。また、2008年 4 月には特殊部隊がカンガルハル県で JVC が支援する診療所に来て、物資を配布し、JVC のことについて情報を聞いていきました。その様子を見ていた村の男性は後日、JVC のスタッフに「JVC

は米軍と協力しているのか？」と不信感を抱いたそうです。もちろんそんなことはないですし、JVC も被害者であることを伝え、誤解を解かなければならなかったのです。

さらに東部で米軍 PRT が実施する NGO 活動領域でのばらまき活動が連続して起こったため、その行動に対して JVC を始め NGO が米軍 PRT を激しく非難しました。その結果、2008 年後半から医療分野での PRT や軍の直接支援活動はナンガルハル県では減少しました。

これまで日本においては、2007 年 1 月に JVC はアフガニスタンで活動する複数の NGO とともに、日本政府に対して PRT 支援強化に関する公開質問状を提出しました。これは安倍首相（当時）が、NATO に対して日本が協力する用意があると述べたことを受け、アフガニスタンの PRT へのなにかしらの協力を日本政府が考え出したときに私たち NGO が動いたのです。また、同年秋、民主党小沢代表（当時）が、PRT への協力を示唆した国会での議論の際には、日本の平和的アプローチの重要性を主張し、各政党に対して要望書の提出などを行っています。日本はもう平和的でないということが事実なのですが、アフガニスタンではいい意味で誤解があります。自衛隊によるインド洋での給油活動ですですに有志連合の協力をしているのですが、多くのアフガニスタン人は日本が支援していることを 2007 年の安倍首相の退陣時まで知りませんでしたし、欧米諸国のように、日本は未だアフガニスタン国内に軍隊を出していないことを評価する人が多いです。

協道にそれましたが、その際に NGO から出した論点は以下の 3 つです。

- ① PRT が行う「援助活動」については、その効率性、専門性、地域などの公正性について疑問がある。
- ② PRT の援助活動は軍と文民支援との境を不明瞭にしてしまい、援助関係者の中立性を脅か

す危険性がある。

- ③ 現地住民により軍関係者と文民とが混同され、援助関係者等への安全上の脅威が高まり、本来必要とされる NGO の支援がアフガニスタンの国民に行き届かず、結果として非人道的な状況を生み出しかねない。

また、アフガニスタンで活動する欧米の国際 NGO の間では、文民機関ができなくて本当に軍が援助をするのは最終手段（last resort）なのかという疑問を絶えず投げかけています。これに対して、考えていきたいと思います。

アフガニスタンにおいて軍が援助の最終手段なのか？

南部カンダハールの市外ではアフガニスタン人による援助団体すら活動ができない状況にあると聞きます。そんな地域だからこそ PRT を、という人もいますが、反対に、「それは押し付けであり、外国軍と区別がつかない PRT を受け入れる用意は現地住民にはない。」と、その地域に住むアフガニスタン人である、私の知人は言います。

JVC を含めアフガニスタンで活動する NGO は、防弾車や護衛をつけることはありません。武装することで流れ弾には当たらないかもしれませんが、それよりもハイ・プロファイルにすることで、米軍の下請け会社に間違われることのほうが怖いのです。ですから、JVC は武装警護も防弾車も利用しません。住民に受け入れられることで身を守るのです。

アフガニスタン国内 NGO ネットワークの代表者の一人であるサイド・ラヒーム・サター氏によると、アフガニスタンでは治安の問題から二国間援助・国際機関による援助を問わず援助資金は NGO を通して流れることが多く、実際 NGO は治安の悪い地域も含め地方の現場の末端で支援を行っていると話しています。戦闘の激しいヘルマ

ンド県、カンダハール県といったアフガニスタン政府、国際 NGO にとってさえ活動の難しい5つの県で17のアフガニスタン NGO が住民と連携しながらプロジェクト実施していると述べています。さらに住民へのアクセスを高めるにはどうしたらいいのでしょうか？

すでに水面下ではタリバーンとアフガニスタン政府の間で和解に向けた対話が行われています。今すぐ、その対話がスムーズに進むことは難しいかもしれませんが、それでしか解決方法がないことをアフガニスタンの関わる多くの人々は感じています。まずは紛争中の地域であっても人道上的アクセスを認めることを戦闘に関わる当事者同士が認め合う必要があるのではないのでしょうか？国際赤十字はそのための対話をすでに始めていますし、タリバーン支配地域へのアクセスはすでにできています。このように考えていくと PRT でなくとも復興支援はアフガニスタンにおいてですら、できるのです。

アフガニスタンの現場を見る中での問題提起

現在、防衛大綱の見直しが進んでおり、その中で、自衛隊と NGO の連携も含めた議論がされています。その議論の中では軍の持つ機動性を利点としてあげています。確かに災害支援において一定の役割を果たすことがあるかもしれませんが、常に軍が最終手段なのかは検討しなければいけません。これを考える上で、ある国際赤十字のシニア・スタッフが、「これまで数多くの紛争地で活動してきたが一度も武装したことはなく、防弾車ではない赤十字のマークをつけた車で移動していた。」と話していることは唆々に富んでいると思います。

これまでアフガニスタンの現地で見られたような紛争地の現場での軍隊による支援の負の側面に関してはほとんど議論がされていません。これま

で文民だけでなく、自衛隊のアフガニスタンでの PRT 派遣協力の可能性をこれまで何度も検討してきました。繰り返しになりますが、「あるとき外国軍は治安維持といいながら、一般市民も巻き添えにしながら銃を持つ。別のときは軍が支援をするという。どっちなのか、わからない。」といったその地域に住む人々の声は無視され、日米同盟を重要視した議論の中で、PRT 派遣論議がされていると私は感じます。

2010年11月13日に横浜市で予定されている菅首相とオバマ米大統領との首脳会談で、アフガニスタンへの自衛隊の医官、看護官10名程度の派遣を表明するため、検討が行われているという報道が流れました。そして、翌日、医官、看護官派遣を検討中と首脳会談後に発表になりましたが、JVC は、会談前に「今回の日米同盟に配慮するような自衛隊の医官、看護官派遣によって、（民主党政権後）これまで民生支援に特化してきた日本のアフガニスタン支援の方針を軍への支援を含むものに転換するというメッセージを、アフガニスタンおよび国際社会に出すことになりかねません。それによって、和平に向けた環境作りが損なわれることを懸念します。」という内容を書面にして政府関係者に送りました。

その中で強調したのは、さきほど2007年に提出した書面と同様に軍事活動と民生支援の混同を問題にしました。つまり、自衛隊の医官、看護官は外国軍の一員と理解され、自衛隊は反政府勢力のターゲットになるだけでなく、日本がこれまで行ってきた復興支援の関係者もターゲットになることが予想されることです。また、代替性と費用対効果の問題もあります。声明の中では「これまでアフガニスタン国内において、NGO、JICA や日本赤十字社は医療専門家派遣による医療支援、アフガニスタン人医療従事者への教育を継続し、高い評価を得てきました。文民であれば高い効果が得られるだろう活動をなぜ派遣経費の

かさむ自衛隊の医官、看護官でやらなければいけないのか」という代替性の問題を提起しました。日米同盟を考慮し、アフガニスタンそのものに目が向かない支援のあり方そのものが問題なのです。

これまで何度か JVC の事務所のあるジャラバード市内で県政府高官や大学関係者と支援調整の打ち合わせをしていたとき、彼らは私に向かってこう言いました。「日本の支援は欧米諸国と違い、市民の巻き添えも多い軍事支援ではなく、復興に特化したアプローチだ。日本のプレゼンスは大きい」。日本の特性、NGO の特性が徐々に浸透し、理解されつつあるのだと思いますし、武器を持たないからこそできる支援があるのです。民軍連携を自明とするのではなく、紛争地においても独立性や中立性を守る人道支援ができるかということに日本は力点にしていくべきだと思います。また、アフガニスタンでの紛争が長期化する中で NGO は紛争そのものを前提として支援活動をす

るだけでなく、その状況に異議申し立てを行い和平への取り組みをサポートすること、その道筋を示すことも、紛争状況で活動する実働型 NGO に求められることではないでしょうか。

参考文献

- 今井千尋『PRT（地方復興チーム）参加のチャレンジ』外交フォーラム、2009年10月号
- 日本国際ボランティアセンター『軍が平和をつくるんだって？—アフガニスタンで起こっていること』日本国際ボランティアセンター発行、2007年
- Ashley Jackson『Nowhere to Turn The Failure to Protect Civilians in Afghanistan』OXFAM、2010年
- 伊勢崎賢治『インタビュー 民軍共同の復興支援とは』国際開発ジャーナル2011年2月
- 上杉勇司『第16章 アフガニスタン：破綻国家の再建とPRT』「国家建設における民軍関係」より国際書院、2008年