

## 第3部 アフガニスタン

第3部ではまず、アフガニスタンの紛争の概要を整理し、それに基づき、紛争分析を試みる。その上で、法の支配と難民に係る事例を平和構築の観点から検討したい。

### 1. 紛争の概要

アフガニスタンにおける紛争の流れを理解し、紛争要因を抽出するにあたり、この国の紛争の経緯を鳥瞰する。

本章では、アフガニスタンの独立からタリバーン政権の崩壊までの一連の経緯を、1919年－1973年（アフガニスタンの独立と共産主義の台頭）、1973年－1979年（社会主義政権の誕生とソ連軍の侵攻）、1979年－1988年（ムジャーヒディーンの抗戦とソ連軍の撤退）、1988年－1994年（ムジャーヒディーン各勢力の対立とタリバーンの登場）、1994年－2001年（タリバーン台頭と米国の空爆）、2001年－現在（アフガニスタン暫定政権の創設）の6期に区分し整理する。

また本報告書の焦点である議論に資するために、各項目で、法の支配と難民の問題を概観する。

#### 1-1 1919年－1973年（アフガニスタンの独立と共産主義の台頭）

##### 1-1-1 紛争の概況と背景

1919年、当時の国王であったアマーヌッラー・ハーンは、アフガニスタンをインドの保護領とした英国に対して第三次英ア戦争を開始し、同国の独立を宣言した。これ以前のアフガニスタンは、いわゆる、グレート・ゲーム—南下政策を掲げるロシアと、それに対抗し、インドでの権益を保持するためにアフガニスタンを緩衝地にすることを目論む英国との間での対立—に翻弄されていた。アフガニスタンは英国との戦争に敗れたものの、結果的に独立を達成した。その要因として、ロシア帝国が崩壊したことによる南下政策の懸念の解消、インドの独立運動への対応の専心によって、英国がアフガニスタンの支配に消極的となったことが挙げられる<sup>116</sup>。

その後、1933年に即位したザヒル・シャーは、中立政策を貫くことにより第二次世界大戦による他国の干渉を免れることに成功した。だが、1947年のパキスタン独立に伴う国境線をめぐり紛争勃発<sup>117</sup>により、同国を経由する貿易ルートが断絶し、この中立政策も変更を余儀なくされる。アフガニスタンは新たな経済ルートを求め、新ソ連対応の姿勢へと変化していった。これに対し、パキスタンは親米路線を選択する。

さらに1964年の憲法改正では民主化の促進により共産主義が台頭し<sup>118</sup>、翌年、共産政党であ

<sup>116</sup> 渡辺光一『アフガニスタン：戦乱の現代史』岩波書店（2003年）。

<sup>117</sup> パキスタンとの国境紛争の原因は、1893年のアフガニスタンと英領インドとの国境を定めた「デュランド・ライン」に端を発する。政治的思惑で定められた国境により、アフガニスタンの主要民族の1つであるパシュトゥーン人が分断されることとなった。デュランド・ラインをめぐりアフガニスタン、とパキスタンの国境問題は現在も続いており、かかる地域の不安定要因となり得るものである（深町宏樹「アフガニスタン問題の今後」広瀬崇子、堀本武功編『アフガニスタン：南西アジア情勢を読み解く』明石書店（2002年））。

<sup>118</sup> 渡辺、前掲注116。

る「人民民主党」(People's Democratic Party of Afghanistan) が結成された。この頃から、この地域の情勢は冷戦の状況を色濃く反映し、「アフガニスタン—インド—ソ連、これに対抗するパキスタン—中国—米国という二つの対抗的な枢軸関係が成立」していった<sup>119</sup>。

### 1-1-2 法の支配と難民

1923年当時の国王、アマーヌッラーは、憲法を制定し立憲君主制を採った。アマーヌッラーはトルコの政治体制を模し、急速な近代化を推し進めた。憲法ではイスラム教を国家の基礎に置き(第2条)、国王の指名による内閣を創設した(第6条)。また内閣の助言機関として、国家協議会(a state council)が設置され、その構成員は半数を国王により、残りを選挙によって選抜することとなった(第40、第41条)。国民に対しても自由権や平等権が認められたが、これらは法律のみならず、イスラム法(シャリーア)に準ずる範囲内に制限されている<sup>120</sup>。

国王の近代化路線は、保守勢力である宗教指導者、あるいは部族指導者の反発を招く結果となった。対立は、1928年に国王がパシュトゥーン人の伝統的会議である「ロヤ・ジルガ」の概念を廃止し、選挙による議会(シューラ)の開設、宗教の国政からの分離、女性の解放等を含む改革案を提示したことによってさらに深まった<sup>121</sup>。結果的にアマーヌッラーが1929年に保守勢力の反乱によって失権したことからも分かるように、国王に権力を集中させた中央集権体制の構築の試み、ひいては近代的な法の支配の試みは、既存の保守勢力との対立によって修正を余儀なくされた。このことは、1931年に再度制定された新憲法によりイスラム教色の濃い規定が置かれた事実からも伺える<sup>122</sup>。

その後、1964年に国王ザヒル・シャーが憲法を改正し、西欧的な民主主義を打ち出した。二院制からなる立法の権限を有する議会を確立(第42条)し、うち一方の人民院(House of the People)については、選挙によって議員が選出されるとの規定を置いた(第43条)。国民の集会が認められ、政党を創設する権利が付与された(第32条)。またロヤ・ジルガについては憲法改正の役割が規定され(第121条)、その構成員は議員と州議会議長とされた(第78条)。さらに司法制度では、憲法、並びに法律が根幹を成し、イスラム法の比重が減少している<sup>123</sup>。

立憲君主制に基づくこの時期のアフガニスタンは、国王を中心とする近代化推進派と、それに反対する地方の宗教、及び部族指導者といった保守派が国内情勢を不安定にした。法の支配という点でも、世俗的な法制度とイスラム法の優位性めぐって憲法に混乱が見受けられる<sup>124</sup>。こうし

<sup>119</sup> 堀本武功「アフガニスタン問題の見取り図」広瀬崇子、堀本武功編『アフガニスタン：南西アジア情勢を読み解く』明石書店(2002年)19頁。

<sup>120</sup> 憲法の条項については、Afghanistan Online “Constitution of the Past (1923) : The Constitution of Afghanistan April 9, 1923” <<http://www.afghan-web.com/history/const/const1923.html>> (last accessed 28 Nov. 2003) を参照。

<sup>121</sup> Louis Dupree “Constitutional Development and Cultural Change: Part II Pre - 1964 Afghan Constitutional Development” (1965) IX: 2

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> 1964年憲法が、今後の憲法制定においても考慮されることが2002年11月のボン合意でも決められている。1964年憲法の全文については、UNAMA “The Constitution of Afghanistan 1964: The Government of Afghanistan” <<http://www.unama-afg.org/docs/Constitution/THE%20CONSTITUTION%20OF%20AFGHANISTAN%201964.doc>> (last accessed 27 November 2003) を参照。

<sup>124</sup> Louis Dupree, above n. 121.

た不安定な情勢にありながらも、この時期のアフガニスタンは安全保障上、比較的安定した時代であったことから、難民が大規模に流出したという記録はない。

## 1-2 1973年-1979年（社会主義政権の誕生とソ連軍の侵攻）

### 1-2-1 紛争の概況と背景

1973年、ムハンマド・ダウドが親ソ連の軍部の協力を得てクーデターを起こし、国王ザヒル・シャーが失脚する。これにより、アフガニスタンは立憲君主制から共和制に移行した。ダウド大統領は当初ソ連寄りの姿勢を見せていたが、次第に同国から距離を置き始めた。これが反発を招き、1978年のクーデターで人民民主党のヌル・ムハンマド・タラキにその政権を明け渡した。

初の社会主義政権の最高指導者となったタラキは、国名を「アフガニスタン民主共和国」と改め、土地国有化など急進的な政策を打ち出した。こうした政策は地方の支配層、部族長及びイスラム指導層らの不満を募らせる結果となり、社会情勢は不安定になった。1979年に同党のアミンがタラキを殺害し、権力を掌握する。アミンによる統治は国内の不満を抑えるに至らず、アフガニスタン全土で反乱が相次いだ。中央政府に対する反乱は軍にまで拡大し、アフガニスタン陸軍の兵力は1980年代末までに8万人から3万人にまで減少した<sup>125</sup>。アミンは米国との接近を画策するなどしたため、ソ連が事態の深刻さに危機感を抱き、結果的に、1979年、ソ連軍はアフガニスタンを侵攻した<sup>126</sup>。

### 1-2-2 法の支配と難民

1977年11月に開催されたロヤ・ジルガにて、1964年憲法に代わって新憲法が採択された。1977年憲法では、ダウドは一党独裁体制を敷き、言論の統制を強めた<sup>127</sup>。しかし、翌年のタラキによるクーデターによって1978年には廃止されている<sup>128</sup>。タラキ、及びその後のアミンは新憲法の草案を作成する前に権力から締め出された。

相次ぐクーデターによる政権交代は、アフガニスタンの法の支配の実行に重大な影響を与えたと言える。加えて、この時期の共産政権下では、共産党内の紛争と粛清の激化、あるいは共産党の急進的な政策に反対する反乱が各地で生じた。1979年3月のヘラートでの中央政府に対する反乱は、3,000人から5,000人が死亡したとされる<sup>129</sup>。こうした事態からも、法制度は充分には整備されず、また機能しなかったものと見受けられる。

このような混乱により、アフガニスタンから大規模な難民が流出した。1979年のソ連侵攻の

<sup>125</sup> ラリー・P・グッドソン、沢田博訳『アフガニスタン：終わりなき争乱の国』原書房（2001年）

<sup>126</sup> 渡辺、前掲注116。ソ連軍の侵攻にはかかる理由以外にも、1979年のイラン革命によるイスラム原理主義の台頭がアフガニスタンにも浸透する恐れがあった（堀本、前掲注119）。

<sup>127</sup> 渡辺、前掲注116。

<sup>128</sup> Jurist “Afghanistan: Constitution, Government and Legislation” <<http://jurist/law.pitt.edu/world/Afghanistan.htm#Government>> last accessed 27 Nov. 2003)

<sup>129</sup> グッドソン、前掲注125。

時点で、既に約40万人以上がパキスタンに逃れていたとの報告がある<sup>130</sup>。

### 1-3 1979年-1988年（ムジャーヒディーンの抗戦とソ連軍の撤退）

#### 1-3-1 紛争の概況と背景

ソ連軍の侵攻により、当時の反政府勢力は、その攻撃の対象を社会主義政権からソ連軍へと変えた。これに対しソ連軍は、アフガニスタン国軍の弱体化もあり、推定12万人の兵力を投入した<sup>131</sup>。反政府勢力は「ムジャーヒディーン」（「イスラムの戦士」という意であるムジャーヒッドの複数形）と自ら称し、対ソ戦を「ジハード」として位置付けた。異教徒を駆逐するという宗教的な大義を見出したムジャーヒディーンはその士気も高く、またサウジアラビア、イラン、パキスタンといったイスラム諸国からの経済的援助を受け、ゲリラ戦を展開した<sup>132</sup>。米国が対ソ連の姿勢からムジャーヒディーンを支持したことから、この紛争は冷戦を背景とする代理戦争と解される一方で、イスラム諸国からは宗教戦争として新たに位置付けられるものとなった。

ムジャーヒディーンは、民族ごとにその勢力を大別される。アフガニスタンの中でマジョリティを占めるパシュトゥーン人（スンニ派）は、ヘクマティアル率いる「イスラム党」、ラバニを指導者としマスードを司令官に置くタジク人勢力（スンニ派）の「イスラム協会」、当初はソ連による傀儡政権を支持し後にムジャーヒディーンに転じるドスタム將軍を中心としたウズベク人（スンニ派）主体の「アフガニスタン・イスラム運動」、そしてハザラ人（シーア派）率いる「イスラム統一党」などである<sup>133</sup>。

ムジャーヒディーンの抵抗を受け、当時のソ連大統領であったゴルバチョフは、1988年に関係国との間で和平協定に調印することによりソ連軍の撤退を決定する。この和平協定における最大の問題は、ムジャーヒディーン勢力が参加せず、アフガニスタンの代表はソ連の傀儡政権であるナジーブッラー大統領側のみであったことである。ムジャーヒディーン各派は協定内容を否定し、ソ連軍撤退後もナジーブッラー政権と交戦を続けた。

なお、1979年のソ連軍の侵攻から1989年までに、ソ連軍の死者は1万4,500名、アフガニスタン人に至ってはおよそ100万人が死亡したと推定される<sup>134</sup>。

#### 1-3-2 法の支配と難民

ソ連軍の侵攻によって擁立された社会主義の傀儡政権は、1980年に基本法を定め、1985年には新憲法を制定した。さらに1987年に再度憲法が制定されているが、当時、法の支配は全くと言っていいほど機能していなかった。政府による粛清が継続されるとともに、ソ連軍による反政

<sup>130</sup> 同上書

<sup>131</sup> 堀本、前掲注119

<sup>132</sup> 同上

<sup>133</sup> 山根聡「タリバーンの盛衰」広瀬崇子、堀本武功編『アフガニスタン：南西アジア情勢を読み解く』明石書店（2002年）。ムジャーヒディーンは十数派あり、このうち、パキスタンに基地を置くスンニ派のグループと、イランに拠点を置くシーア派のグループに大別される（高橋博史「アフガニスタン：紛争から平和への道」『世界』682号（2002年）。またアフガニスタンの民族構成として、パシュトゥーン人は全人口のうち38%、タジク人25%、ハザラ人19%、ウズベク人6%等となっている（アートブック編集部『アフガニスタン地図&データBook』コアラブックス（2001年））。

<sup>134</sup> 堀本、前掲注119。また渡辺によれば、実際のソ連軍の死者はかかる数字の3倍という推定もある（渡辺、前掲注

府勢力の攻撃は市民に対しても無差別に向けられた。平和的なデモを行なった者ですら政治犯として拘留され拷問を受けるなど、人権侵害が広範に行なわれた<sup>135</sup>。また反政府勢力の支持基盤を弱めるため、ムジャーヒディーンを支持すると見られる農村を空爆したことにより、農村は廃墟と化した<sup>136</sup>。

アフガニスタン政府、及びソ連軍による人権侵害、並びに無差別攻撃によって、ソ連軍の侵攻から最初の2年間だけでも400万人を越える難民がパキスタンに避難し、数十万人が国内避難民化したと言われる<sup>137</sup>。

## 1-4 1988年-1994年（ムジャーヒディーン各勢力の対立とタリバーンの登場）

### 1-4-1 紛争の概況と背景

ナジーブッラーはソ連軍撤退後も、同国からの支援を受け政権を存続させたが、1992年に遂に辞任した。これを受けて、ムジャーヒディーン各勢力は一斉に首都カブールに移動した。各派間で新政権の樹立に向けて既に合意があったにも関わらず、イスラム党のヘクマティアルが異論を唱えたことを契機に、交戦状態となりカブールは廃墟と化した。

アフガニスタンにおける「イスラム教の伝統的な要素や市民社会の未成熟な側面、さらにはアフガンを1つの国家として認識するためのアイデンティティ、つまり『同一集団への帰属意識』の不足」<sup>138</sup>が、当時の紛争の背景に挙げられている。また、ソ連が崩壊したことによって、東西対立の代理戦争という枠組みが消滅した一方で、ムジャーヒディーン各勢力間の戦闘は、民族紛争という側面を露にした。さらに、周辺国が各々の思惑からムジャーヒディーン各派を支持し続けたことは、この紛争が他国の干渉のもと継続したことを示している。

1994年、民族紛争が泥沼化する中でタリバーンが出現する。タリバーン（「神学校の学生」を意味する「ターリブ」の複数形）の構成員の中心は、パキスタンのアフガン難民キャンプに設置されたイスラム神学校「マドラサ」で原理主義を学んだパシュトゥーン人の若者であった<sup>139</sup>。タリバーンは、スンニ派の一分派であるハナフィー派の主要勢力の1つであるデーオバンド学派であると称していたが、この学派とはかけ離れた性格を有していた。これは、主に、難民キャンプ内の神学校の教育内容が、本来の内容と乖離していたことによるとされる<sup>140</sup>。

### 1-4-2 法の支配と難民

ソ連軍の撤退後、ナジーブッラー政権は反政府勢力に対する懐柔策に転じ、1990年に憲法を批准した。この憲法では、イスラム教を国教として規定し、政党の結社の自由を認めた。またロヤ・

<sup>135</sup> Amnesty International “Refugees from Afghanistan: The World’s Largest Single Refugee Group”  
<<http://web.amnesty.org/library/print/ENGASA110161999>> (last accessed 26 Nov. 2003)

<sup>136</sup> グッドソン、前掲注125。

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> 渡辺、前掲注116、150頁。

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> *Ibid.*

ジルガに大幅な権限を付与し、憲法の承認のみならず大統領の選抜権等を認めている<sup>141</sup>。かかるナジブッラーの試みは頓挫し、紛争が継続したため、結局、法の支配の確立は実現していない。また、ナジブッラー政権の崩壊後、ムジャーヒディーン各派は暫定政権を樹立したが、結局法制度を整備する間もなく内戦に突入している。

法の支配が欠けたアフガニスタンでは、市民への暴力が続いた。首都カブールにおける戦闘では市民に無差別の砲撃が加えられ、カブールだけでも5万人以上が死亡し、数十万人が避難民となっている<sup>142</sup>。また、アムネスティ・インターナショナルの報告によれば、この時期、法手続きを踏まない刑の執行、拷問、政治的拘留、失踪、不公平な裁判等がアフガニスタン全土で行なわれている<sup>143</sup>。暫定政権の影響が及ばない地方では、各軍閥が支配地域を独自に統治し、イスラム法に基づきながらも恣意的な基準で裁判を行っていた<sup>144</sup>。

アフガン難民の総数は、1990年12月の時点で630万人にのぼり、このうちパキスタンに330万人、イランに300万人が避難した<sup>145</sup>。ナジブッラー政権の崩壊によって相当数の難民が帰還したことは事実である（1991年では難民の総数はおよそ630万人であったのに対して、1992年には455万人が記録されている<sup>146</sup>）。ただし、1992年にパキスタン政府が入国の際に義務付けたビザ取得の要求により、多くの者がこれを満たしきれず国内避難民化した<sup>147</sup>。

## 1-5 1994年-2001年（タリバーン台頭と米国の空爆）

### 1-5-1 紛争の概況と背景

1994年、タリバーンは、アフガニスタン南部にあるカンダハールを掌握した。その後、急速にその勢力を伸ばし、1996年にはカブールを攻略した。タリバーンの侵攻は止まらず、1997年時点で東北部の一部を除く全土の9割を支配するに至った。残り1割を支配するムジャーヒディーン各勢力は、反タリバーンの旗印の下、北部同盟として再度結束した。

タリバーンのアフガニスタンの支配は、ムジャーヒディーン各勢力の内戦によって疲弊した国民から、当初幅広い支持を得た。また、地方の軍閥を排除し、麻薬栽培を禁止するなど、タリバーンの政策は国内の治安と安定を改善した一面もある<sup>148</sup>。一方で、軍事力を後ろ楯とした、独自の解釈に基づいたイスラム法の施行は、娯楽（音楽、映画、テレビ）を禁じ、女性の就学と家庭

<sup>141</sup> 1990年憲法の要約については、The Online Center for Afghan Studies “The Communist Era Constitution”  
<[http://web.archive.org/web/20010407051132/www.afghan-politics.org/Reference/Constitution/CommunistEra/Communist\\_constitution.htm](http://web.archive.org/web/20010407051132/www.afghan-politics.org/Reference/Constitution/CommunistEra/Communist_constitution.htm)> (last accessed 29 Nov. 2003) を参照。

<sup>142</sup> グッドソン、前掲注125。

<sup>143</sup> Amnesty International “The Human Rights Crisis and the Refugees”  
<<http://web.amnesty.org/library/print/ENGASA110021995>> (last accessed 26 Nov. 2003)

<sup>144</sup> Amnesty International “Political Crisis and the Refugees”  
<<http://web.amnesty.org/library/print/ENGASA110011993>> (last accessed 26 Nov. 2003)

<sup>145</sup> UNHCR 『世界難民白書：人道行動の50年史』時事通信社（2001年）

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> グッドソン、前掲注125。

<sup>148</sup> もっとも、麻薬栽培の禁止は、後にタリバーン自身が資金調達のために栽培と密貿易に関わるようになったことで、継続しなかった（深町宏樹、小田尚也『国家存立の危機か：アフガニスタンとパキスタン』アジア経済研究所（2001年））。

外での就業を禁止し、それに違反した者には鞭打ちや処刑等の過酷な刑罰を課すなどし、国民を怯えさせた<sup>149</sup>。

タリバーンが急速に勢力を拡大し得た最大の理由は、パキスタンの支援によるところが大きい。タリバーンが全土を掌握しアフガニスタンが安定化することによって、中央アジアの石油及び天然ガス資源のパイプラインをアフガニスタン経由でパキスタンに引くことが可能なためである。また、インドとの対立を背景に、パキスタンは、安全保障上の戦略としてアフガニスタンに親パキスタンの政権を建てることを切望していた。さらに、タリバーンと協力することによって、インド領のカシミール分離運動をパキスタン側に有利に運ぼうとする思惑もあった<sup>150</sup>。

米国は、ソ連軍のアフガニスタンからの撤退後、アフガニスタンへの関心が薄れムジャーヒディーンに対する支援から手を引いたものの、当時、イランとロシアに対抗し得るタリバーンの存在に好意を示していた。さらに、タリバーン支配によってアフガニスタンが安定することで、中央アジアのエネルギー資源のパイプラインを、イラン経由ではなくアフガニスタン経由で敷設することが可能となる。このことも、米国のタリバーン支援の背景であった<sup>151</sup>。

こうした米国の当初の姿勢も、タリバーンの人権侵害に対する国内からの反発、イランにおける穏健派ハタミ大統領の誕生、パキスタンの核実験の実施を通じて、次第に反タリバーン姿勢に転じていく<sup>152</sup>。姿勢変更を決定的にしたのが、1998年のケニア及びタンザニアにおける米国大使館の同時爆破事件であった。この両事件の首謀者とされるウサマ・ビンラーディンがタリバーンの庇護を受けていたことより、米国はタリバーンへの非難を強めると同時に、パキスタンにタリバーン支援の打ち切りを要求した。これまでタリバーンを支持してきたパキスタンにとっても、核実験実施を理由に停止されていた米国からの経済援助の再開は抗し難いものであった。国益を損なう懸念から、パキスタンはタリバーンに対するそれまでの姿勢を転換させていく<sup>153</sup>。ビンラーディンの米国への引渡しを拒否したタリバーンは、2000年に国連で制裁が可決されたことで国際社会から孤立した。

2001年9月11日のニューヨーク同時多発テロに伴い、ビンラーディン率いるアルカイダとそれを庇護するタリバーンに対して、米国は10月7日空爆を開始し、同時に北部同盟も巻き返しを狙った。米国のアフガニスタンへの攻撃は予想を上回る早さで進展し、2001年12月7日、タリバーンが本拠地であるカンダハールから撤退したことにより、同政権は完全に崩壊した。

<sup>149</sup> 同書。

<sup>150</sup> 堀本、前掲注119。これに加え、サウジアラビアもタリバーンを財政的に支援した。この理由として、シーア派であるイランの存在がある。つまりイラン革命は、スンニ派の盟主であるサウジアラビア王制にとって脅威であり、アフガニスタンに原理主義であるスンニ派のタリバーンが存在することによって、イランを牽制し得ると考えたのである。逆を言うならば、インド、並びにイランは反タリバーンである北部同盟を支持していた。この他に、ロシア、中央アジア諸国、及び中国がそれぞれの思惑から北部同盟側に立っていた（堀本、同上）。

<sup>151</sup> 堀本武功「米国のアフガニスタン政策：変転する利害」広瀬崇子、堀本武功編『アフガニスタン：南西アジア情勢を読み解く』明石書店（2002年）。

<sup>152</sup> 渡辺、前掲注116。

<sup>153</sup> パキスタンはタリバーンから距離を置き始めた理由として、自国の「タリバーン化」の進展への懸念、密貿易による安価な商品の流入による国内経済の打撃、麻薬の密輸入、及び国境問題が挙げられている（深町、小田、前掲注148）。

## 1-5-2 法の支配と難民

タリバーンによるアフガニスタンのほぼ全域に渡る統治は、アフガニスタンに法秩序に裏打ちされた安定をもたらしたわけではなかった。パシュトゥーン人主体のタリバーンは、北部同盟との戦闘で、少数民族に対し無差別の大量殺戮を行なった<sup>154</sup>。とりわけ、北部の都市マザリシャリフでの1997年の戦闘では、ハズラ人市民の死者が2,000名から1万名以上にのぼると推定されている<sup>155</sup>。

タリバーンの支配によって、これまでの地方軍閥による恣意的な支配はおさえられたが、タリバーンが独自に解釈したイスラム法に基づく支配方法に、人権侵害を悪化させてもそれを抑制する効果は何もなかった。とりわけ女性に対しては、移動、表現、集会の自由を制限し、就業や教育の権利を禁止した<sup>156</sup>。

タリバーンの支配によって、一部地域を除いて一応の戦闘の終結が見られたため、難民の帰還はこの時期にも進んだ。1998年当時、パキスタンとイランからUNHCRの援助を受けて自発的に帰還した難民は、10万7,000人と推定されている<sup>157</sup>。しかし、帰還が進んでいるにもかかわらず、この時期のアフガン難民数が約260万人台で停滞していたことから、新たな難民が流出していたものと見受けられる。さらに、当時の大規模な旱魃によって、国内避難民は急激に増加しており、その数は、30万人から100万人以上とも言われる<sup>158</sup>。

米国によるアフガニスタンの攻撃は、既に旱魃によって国内避難民化し緊急人道援助が必要であったアフガニスタン人に追い打ちをかけ、多数が国外に脱出した。2001年12月の時点で、難民の数はおよそ450万人にのぼり、このうちパキスタンには220万人、イランには240万人が避難した<sup>159</sup>。

## 1-6 2001年—現在（アフガニスタン暫定政権の創設）

### 1-6-1 紛争の概況と背景

タリバーン政権の崩壊と前後して、国際社会の焦点は、今後のアフガニスタンの再建と国家としての秩序形成に移行した。2001年12月5日、アフガニスタンの軍閥と国外に逃れていた各派がボン合意に同意したことで、パシュトゥーン人であるハミド・カルザイを議長とする、アフガニスタン暫定政権が12月22日に発足した。ボン合意には、今後のアフガニスタン再建の道筋が盛り込まれた。この内容は、①暫定政権発足後6ヵ月以内に緊急ロヤ・ジルガを開催し、アフガニスタン移行政権を発足させる、②移行政権誕生の後18ヵ月以内に、正式のロヤ・ジルガにより新憲法を採択する、③緊急ロヤ・ジルガ開催から2年以内に、新憲法に基づく総選挙を実施し、

<sup>154</sup> Amnesty International, above n. 135.

<sup>155</sup> U.S. Committee for Refugees *World Refugee Survey 1999* (1999)

<sup>156</sup> Amnesty International, above n. 135.

<sup>157</sup> U.S. Committee for Refugees, above n. 155.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> U.S. Committee for Refugees *World Refugee Survey 2002* (2002)

<sup>160</sup> 川端清隆『アフガニスタン：国連と平和活動と地域紛争』みすず書房（2002年）204 - 206頁



アフガニスタン新政府を設立する、というものである<sup>160</sup>。同時に、ボン合意では国連が主導的な役割を担うことが決定され、ブラヒミ国連事務総長特別代表の下で、国連アフガニスタン支援団 (United Nations Assistance Mission In Afghanistan: UNAMA) が、政治、安全、人権といった和平活動と、人道復興支援活動を担当することとなった<sup>161</sup>。またボン合意では、タリバーン残党勢力の掃討を継続する米軍主導の連合軍とは別個に、首都カブールとその周辺地域の治安を担当する組織として、NATO を中心とした多国籍軍、国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF) の展開が要請された<sup>162</sup>。

2002年1月21日には、暫定政権移行後初のアフガニスタンの復興に向けた支援国会議が東京にて開催された。この会議において、世銀、アジア開発銀行、UNDP が作成した予備的ニーズ・アセスメント (Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction 2002 - 2006) が提出され、中長期的な復興支援ニーズの枠組みが提示された<sup>163</sup>。また東京会議では、国連諸機関による向こう一年間の緊急支援のための包括的戦略と必要な財政支出が盛り込まれた、緊急移行支援プログラム (Immediate and Transitional Assistance Programme for Afghanistan, 2002: ITAP) も提出された<sup>164</sup>。

長年の紛争によって国家の機能が完全に破綻しているアフガニスタンにとって、平和移行のプロセスは、常に紛争再発の危険と隣り合わせである。ボン合意に規定された国家再建プロセスは、本報告書執筆時点までとりあえず予定通りに進行しているが、暫定・移行政権と地方軍閥との思惑の違いによって、これまで幾度となく失敗の恐れが生じている。2004年1月4日にロヤ・ジルガにて採択された新憲法の制定過程を見ても、中央と地方の権力の分配をめぐる対立は依然として続いている<sup>165</sup>。さらに、アフガニスタン南西部でタリバーン残存勢力が活動を活発化させており、首都カブールにおいてもテロが頻発するなど、治安の悪化が懸念されている。

## 1-6-2 法の支配と難民

アフガニスタン暫定・移行政権にとって、法の支配の確立が平和構築の緊急的課題である。新憲法制定までの期間は、1964年憲法とイスラム法を含めた既存の慣習法が暫定的に運用され、2004年1月4日には、ロヤ・ジルガにて新憲法が制定されている。新憲法の定めによれば、国連憲章、世界人権宣言をはじめとする国際条約の遵守 (第7条)、ダリ語・パシュトゥーン語に

<sup>161</sup> 大島賢三「アフガニスタンの人道支援と復興支援 - 東京会議とこれからの課題」『国際問題』第504号 (2002年)

<sup>162</sup> The Afghanistan Research and Evaluation Unit The A to Z Guide to Afghanistan Assistance (2003) 34. またISAFは治安の維持のみならず、各国のアフガニスタン復興協力を口実にした既得権確保の動きを監視する役割を持っていたという (遠藤義雄『アフガン25年戦争』平凡社新書 (2002年) 189 - 190頁)。

<sup>163</sup> 大島、前掲注161、40頁。アフガニスタン暫定政権は、かかる会議にて復興重点分野を、行政能力の向上・教育・保健衛生・インフラ整備・経済制度の復興・農村開発に定めた。また今後10年間で150億ドルの復興支援が必要であるとされ、支援国は初年度20億ドルを含めた総額45億ドルの援助拠出を約束した (国際協力事業団「アフガニスタン復興支援」『JICA フロンティア』第32号 (2002年) 5頁、The Afghanistan Research and Evaluation Unit, above n. 162, 54)。暫定政権は東京会議での結果を踏まえ、2002年4月に国家開発フレームワーク (National Development Framework) を発表し、アフガニスタンの包括的な開発戦略を提示した (Ibid. at 40 - 41)。

<sup>164</sup> Ibid. at 53. ITAPに関しては、大島、前掲注161に詳しい。

<sup>165</sup> 新憲法制定内容とそのプロセスに関しては、Institute for War and Peace Reporting “Afghans approve a new constitution” (2004) <<http://www.reliefweb.int>> (last accessed 23 January 2004) を参照。

加えて、その他の少数民族の言語が公用語として規定される（第16条）とともに、二院制議会の1つである人民院（House of the People : Wolesi Jirga）への各州最低2名の女性の選出（第83条）、男女の法の下での平等（第22条）、表現の自由（第34条）、集会・結社の自由（第35条）、高等教育までの学費の国家負担（第45条）、直接選挙による大統領制（第60・61条）、司法の独立（116条）等が盛り込まれている<sup>166</sup>。また、イスラム法の世俗法に対する位置付けについては、原案の文言よりも強められた感がある（第3条）<sup>167</sup>。

このように、アフガニスタンは着実に法の支配の基盤を整備しつつあるが、依然として法を十分に履行するだけの組織が整備されておらず、インフラや人材も乏しい状況にある。今後のアフガニスタンにおける法の支配の確立については、地方における軍閥や宗教指導者の存在が鍵となるように思われる。

アフガニスタン暫定政権とUNAMAは、国外に逃れているおよそ450万人の難民の帰還を同国再建の重要な要素として位置付けた<sup>168</sup>。これを受け、UNHCRは、他の組織と共に大規模な難民・国内避難民の帰還再定住支援を2002年3月より開始するとともに、創設されたアフガニスタン難民帰還省（Ministry of Refugees and Repatriation）の能力開発支援を実施した<sup>169</sup>。当初UNHCRは120万人の難民の帰還計画を策定したが、予想をはるかに上回る形で帰還が進み、1992年末までにおよそ200万人（うちパキスタンから150万人、イランから30万人）が、さらに、約25万人の国内避難民が帰還した<sup>170</sup>。難民の帰還に伴い、UNHCRは農村復興開発省（Ministry of Rural Rehabilitation and Development）の支援を実施し、農村地域における帰還民の再定住の促進を図っている<sup>171</sup>。

2003年のUNHCRの計画では、120万人の難民と30万人の国内避難民の帰還が計画されていたが、5月の時点でおよそ11万5,000人の難民が帰還するに留まっており、帰還の進展は鈍化している<sup>172</sup>。その一因として、アフガニスタンの治安状況の悪化が指摘される。2003年11月にアフガニスタン南部でおきたUNHCR職員狙撃殺害事件によって、UNHCRが当面の間活動に制限を敷くなど<sup>173</sup>、難民の帰還、再定住プロセスの進展に影響を及ぼしている。治安の悪化に加え、人権侵害の継続、UNHCRのプログラムに係る資金不足も進捗の遅れに拍車をかけている。

---

<sup>166</sup> International Constitutional Law “Afghanistan Constitution” <<http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/af00000.html>> (last accessed 23 February 2004) なお、以上の新憲法文面の英訳は非公式のものである。

<sup>167</sup> Institute for War and Peace Reporting, above n. 165.

<sup>168</sup> UNHCR “Return to Afghanistan 2002” (2002) <<http://www.unhcr.ch>> (last accessed 24 February 2004) 10

<sup>169</sup> UNHCR “Doing more with less: UNHCR’s proposed activities in Afghanistan in 2004/1383” (2004)

<sup>170</sup> U.S. Committee for Refugees “World Refugee Survey” 2003 (2003)

<sup>171</sup> UNHCR, above n. 169.

<sup>172</sup> UNHCR “Donor Update Afghanistan 28 May 2003” (2003) <<http://www.unhcr.ch>> (last accessed 24 February 2004) 2

<sup>173</sup> UNHCR “UNHCR grounds road trips in Afghanistan following murder of staff member” (17 November 2003) <<http://www.unhcr.ch>> (last accessed 24 February 2004)

## 2. 紛争分析

以上で見た紛争の経緯をもとに、本章ではさらに、アフガニスタンにおける紛争のアクターと領域・要因について整理し説明を加える。

### 2-1 アクター

アフガニスタンにおける紛争要因の顕在化、あるいはそのエスカレーションの予防に際して重要となるアクターとして、軍閥、タリバーン、国際機関・ドナー、帰還民を含めた市民について触れる。

まず、軍閥諸派から説明したい。アフガニスタンの長期に渡る紛争の歴史からすれば、地方支配を行った軍閥の存在は、常に同国の近代化、あるいは中央集権化の試みを妨げる要因となってきた。タリバーン政権崩壊後の暫定政権確立までのプロセス、あるいは新憲法策定プロセスをみても、地方軍閥の政治的権力をめぐる緊張が常に表出し、平和構築の試みを破綻させる危険性をはらんできた。今後、アフガニスタンが国家として機能する制度を確立し得るか否かは、軍閥諸派のバランスに配慮した政治制度を確立することや地方における軍閥諸派の影響をどう緩和していくかによるだろう。

第2に、タリバーンの動向は、今後の平和構築に影響を与えられ考えられる。後により再度触れるが、本報告書執筆時点で、タリバーン残党の活動がアフガニスタン南西部を中心に活発化してきており、首都カブールにおいてもタリバーンによると思われるテロが増加してきている。米軍を中心とするタリバーン掃討作戦が継続される中、たとえ残党勢力を弱体化できたとしても、社会構造に根本的な改善がなければ、新たな「タリバーン化」(Talibanization)が始まる可能性も否定できない。

第3に、紛争に関係するアクターは、国際機関とドナーである。これまで、アフガニスタンの歴史においては、ドナー側のメリットや政治的判断のみに基づいた支援も少なくなく、結果として、紛争を誘発し、あるいは長期化させる要因ともなってきたのではないか。こうしたドナー諸国の政治的思惑が背景にある中で、国際機関の支援効果も限られたものであった。

第4に、帰還民を含めたアフガニスタンの一般市民の存在と行動は、今後のアフガニスタンの平和構築の成否を左右する。アフガニスタンの紛争史をひも解けば、一般民衆がムジャーヒディーンとなり、あるいはタリバーンとなった構造が社会の背後に存在していた。

## 2-2 紛争に関する領域と紛争要因

アフガニスタンの紛争の領域と要因を一覧表で整理したものが以下である。

要因 領域	構造的要因	近因	長期化と連続性
安全保障	米国の関与	タリバーン残存勢力の 動向	周辺諸国の軍閥への軍事 支援
	国軍・警察の限られた能力		周辺諸国の不安定化
	人権侵害	難民・国内避難民の 帰還	地方軍閥の支配欲 (greed)
			武器の流入
	軍閥兵士のDDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration)	地雷・不発弾の広範な存在	
ガバナンス	民族間の均衡を保った政治 制度の不在		
	法の支配		
	地域の統治制度のあり方		
	女性・一般市民の参加の程度		
	グッドガバナンスの強化		
経済	貧 困	資源をめぐる競争	戦争経済（麻薬）の存在
社会文化	民族の対立		暴力の文化
	コミュニティの構成の変化		

以下では、今後のアフガニスタンにおける紛争がどのように発生・展開する危険性があるのかを、紛争の要因（「構造的要因」、「近因」、「長期化と連続性」）から検討する。

## 2-2-1 構造的要因

### (1) 米国の関与

米国は、アフガニスタンの紛争の歴史に密接に関わってきた。冷戦期には、ソ連の侵攻に反対するムジャーヒディーン各勢力に対し、軍事支援を実施した。冷戦後には干渉は減ったものの、この地域に対する関心そのものを失った訳ではなく、イランを牽制する必要性、及び中央アジアの石油、天然ガス供給のためのパイプライン敷設の利権をめぐる当初タリバーンを支持した。このように米国は、アフガニスタンの紛争要因に深く関わり続けてきた。その後、米国主導の連合軍によってタリバーンは崩壊したが、米国は今後のアフガニスタンの動向を左右し得る重大な存在であり続けている。

安全保障の面では、米国は2003年9月時点でおおよそ1万人の軍隊をアフガニスタンに留め、タリバーンとアルカイダの残存勢力の掃討作戦を展開している<sup>174</sup>。この作戦の計画・実施は、今後のアフガニスタンの治安に影響を与えられると言われる。とりわけ、米軍の空爆による一般住民への被害も多数生じており、軍事作戦が展開されるアフガニスタン南部で、米国あるいは国連に対する市民の支持が離反する恐れが報じられている<sup>175</sup>。

### (2) 国軍・警察の限られた能力

アフガニスタンは建国以来、強力な国軍と警察に裏打ちされた中央集権体制の構築に失敗してきた。中央のエリートと、軍閥やイスラム指導者といった地方エリート間の近代化をめぐる紛争は、再発の恐れのある問題である<sup>176</sup>。地方軍閥はその支配地域において独自の軍隊を組織し、査証や通貨を発行するなど小規模国家としての機能を有してきた<sup>177</sup>。タリバーンの登場によって、地方軍閥やイスラム指導者は一時影を潜めたが、現在は再び勢力を取り戻しつつある。

こうした勢力に対抗するためには、中央政府が強固な国軍と警察を組織し、全国的に展開させる必要があると主張されている。しかし組織化は端緒についたばかりの状況であり、現状として地方軍閥を抑制することは難しい。よって国軍が十分な能力を付与されるまで、ISAFの存在が重要となる。ISAFは当初首都カブールにおける安全保障を担当するのみであったが、現在はその他の都市、並びに地域にも展開されることが決定されている<sup>178</sup>。

---

<sup>174</sup> The Economist *Country Profile 2003: Afghanistan* (The Economist Intelligence Unit, 2003)

<sup>175</sup> Reuters "U.S. says six more children die in Afghan attack" (10 December 2003) <<http://www.reliefweb.int>> (last accessed 2 January 2004)

<sup>176</sup> Mohammed Haneef Atmar and Jonathan Goodhan "Afghanistan: The Challenge of 'Winning Peace'" Monique Makenkamp (ed) *Searching for Peace in Central and South Asia: An Overview of Conflict Prevention and Peacebuilding* (Lynner Rienner Publisher, Colorado, 2002)

<sup>177</sup> Alexander Thier and Jarat Chopra "The Road Ahead: Political and Institutional Reconstruction in Afghanistan" (2002) 235 *Third World Quarterly*

<sup>178</sup> UN Security Council "UN SC seeks expansion of role of international effort in Afghanistan, to extend beyond Kabul - Resolution 1510 (2003) adopted" (13 October 2003) <<http://www.reliefweb.int>> (last accessed 2 January 2004)

### (3) 人権侵害

広範な人権侵害は、アフガニスタンの長期に及ぶ紛争で常に問題視されてきた。タリバーン政権、それに対抗する北部同盟は、その支配地域において多くの人権侵害を犯してきた<sup>179</sup>。2001年の新政権誕生以来、人権状況は大きく改善されたと言われるが、恣意的拘禁、人権侵害の加害者に対する免責、国際人道法違反等についての報告は後を絶たない。現在も、軍閥による人権侵害、地域司令官と軍閥の闘争、女性に対する暴力等が多く報告されている。また、空爆と地上戦の継続により民間人の死亡も増加している。

こうした人権侵害を予防するためには、民主主義制度の確立が必要不可欠であるのは当然である。とりわけ表現の自由、集会・結社の自由を保障することにより、個人が政治にその声を反映し得る民主主義制度の基盤を権威付ける憲法制定は要である。また、人権侵害を救済する機能を持った司法制度の確立も急務である。

こうした中、人権政策のマネートを与えられたアフガン独立人権委員会への期待が高まっていた。しかし、治安や地方での活動能力の制限から、その機能も制約的なものとなっている。さらに、人権問題や正義と政治的安定をトレードオフする現在のアフガン平和構築のあり方に、批判の声も多い。

### (4) 民族間の均衡を保った政治制度の不在

1992年の共産政権崩壊後、各ムジャーヒディーン勢力は、政治の主導権をめぐる新たな内戦に突入した。アフガニスタンにおいて、民族間の均衡を保った政治制度—暴力以外の手段により問題を解決するための—の不在は紛争の要因となってきた。

ボン合意によって暫定政権が発足し、2002年6月に開催された緊急ロヤ・ジルガにおいて移行政権が樹立されたが、政権をめぐる民族集団毎の権力をめぐる派閥争いは絶えず生じている。現在の政権は、パシュトゥーン人であるカルザイ大統領が率いているが、実際は北部同盟を主導したタジク人勢力の影響が濃い<sup>180</sup>。このため、タリバーンを構成したマジョリティであるパシュトゥーン人は政権中心から排除されやすく、反発を生んでいる<sup>181</sup>。

2003年12月14日から開催された新憲法制定のためのロヤ・ジルガにおいても、政治制度をめぐる民族集団間の対立は深刻であった。移行政権のカルザイ大統領と地方の自治権確保を狙う諸軍閥との間で、政治制度のあり方について対立がある<sup>182</sup>。

<sup>179</sup> タリバーン政権、並びに北部同盟による人権侵害については、川島高峰監修、須釜幸男、藤好紀代美訳『アメリカ国務省人権報告—日本・北朝鮮・アフガニスタン・東チモール—』現代史料出版（2002年）

<sup>180</sup> 川端、前掲注160。

<sup>181</sup> 国際協力事業団「本格化するアフガニスタン復興支援：平和の定着をめざして」『JICA FRONTIER』（2002年8月）

<sup>182</sup> Agence France-Presse “Afghan convention due to finally start debate on constitution” (18 December 2003) <<http://www.reliefweb.int>> (last accessed 2 January 2004) .

## (5) 法の支配

アフガニスタンでは法の支配が脆弱で、暴力に拠らない紛争解決システムの形成発展が十分ではなく、暴力や人権侵害が広く行われてきた。このことは、地方の軍閥が、その支配地域において独自の法制度を施行することにより、恣意的な暴力に繋がる状況からも伺われる。

銃の支配から法の支配への移行は、暴力に拠らない紛争管理システムを構築することに他ならない。このことは即ち、民主主義制度、司法制度、人権保障制度の構築をも意味する。この意味で2004年1月4日にロヤ・ジルガにて採択された新憲法は、今後のアフガニスタンにおいて暴力と紛争を防止する基盤となり得る。今後は、憲法を中心とする法規範の更なる整備、それを実施する制度の構築が重要となろう。ただし、政治環境の急変といった不測の事態により、憲法の実施運営が危ぶまれる恐れがある。

一方で、法制度の変更自体に、暴力を誘引する要因が内在している。とりわけ、法制度におけるイスラム法の位置付けをめぐる争いは、アフガニスタンを不安定化させてきた最大の要因の1つである。過去においては、アフガニスタンの近代化推進の基盤となる憲法制定に対して、イスラム法の位置付けの問題も相まって、地方の保守層が影響力の低下の阻止を狙って反発を強め、各地で反乱が生じた。ボン合意では、新憲法制定までの暫定期間、1964年憲法に加え、イスラム法を含めた既存の慣習法が運用されることが決定された。新憲法制定のためのロヤ・ジルガにおいても、引き続きこの問題が焦点となり、イスラム法の位置付けや取り扱いによっては、再度紛争への緊張が高まる可能性があった<sup>183</sup>。

アフガニスタンでは、憲法に基づく中立的、かつ独立した司法制度が確立されてこなかった。現況においても事態に変化はなく、都市部ではその機能を十分に果たしているとは言い難い。地方でも裁判所は存在するものの、ほとんど機能していない<sup>184</sup>。また地方における司法制度は、その地域の有力者である軍閥の恣意的な影響を蒙る恐れがある。

## (6) 地方の統治制度のあり方

アフガニスタンでは、中央集権制度を試みる中央政府と、それを阻害する地方勢力・軍閥との対立が紛争要因となってきた。地方の実質的な軍閥による支配は小規模な国家の体を成し、その政治、制度や法制度も各々異なってきた。このことから、軍閥の恣意性に基づく統治から、人権侵害が生じるケースがあった。

今後のアフガニスタンの平和構築の成否において、かかる諸軍閥の影響を緩和したより民主的な地方の統治制度を構築することは重要である。一方で、強力な中央集権は軍閥の反発を招くと同時に、民族間の対立を引き起こしかねない。よって中央集権化と分権化を同時に進め、中央と地方の間で権力バランスをとれた統治制度の構築が必要とも言われる<sup>185</sup>。

<sup>183</sup> イスラム法の憲法における位置付けをめぐる争いについては、International Crisis Group “Afghanistan: Flawed Constitutional Process” (2003) *ICG Asian Report No 56* を参照。

<sup>184</sup> Amnesty International “Afghanistan: Re-establishing the Rule of Law” (2003) <<http://www.amnesty.org>> (last accessed 20 March 2004).

<sup>185</sup> Alexander Thier and Jarat Chopra, above n. 179.

しかしながら、こうした制度を構築するためには相当の時間を有する。このことから、アフガニスタンの伝統的な紛争解決の機能を有するシューラ (shura) を活用することが提案されている。シューラとは、アラビア語で「議論する」(discuss) という意味を持つ “mashwara” から派生し、現代のダリ語では一般的に、「議会」(council)、あるいは「委員会」(committee) を意味すると言われる<sup>186</sup>。地域、あるいは村落レベルで伝統的に存在してきたシューラは、幅広い参加を認め、コンセンサスによる合意によって紛争を解決する組織である<sup>186</sup>。

暴力的手段に訴えることなく紛争解決を可能にするシューラであるが、いわゆる民主主義的な手続を踏まえたものではないことから問題も多いとされる。一般からの広い参加を認めるとはいえ、影響力を有する者により実質的に決定がなされ、女性の参加も制限されている。実際、シューラは軍閥によって恣意的に利用されることが多い<sup>188</sup>。シューラの活用に際しては、人権や法規則に沿った明確なガイドラインが必要であろう<sup>189</sup>。

#### (7) 女性・一般市民の参加の程度

女性や一般市民は、政治参加から遠ざけられてきた。タリバーン崩壊後、国際社会が一斉にアフガニスタンの平和構築に目を向けたことにより、女性や市民の政治への参加が急速に促進されたわけだが、これに反発する者との間で緊張が高まり、新たな紛争要因となり得る事態も想定される。

勿論、長期的に見れば、民衆の政治参加が、紛争を予防する上で必要不可欠な要素であることに異論はあるまい。ただし、過去、急速な近代化の推進が地方との軋轢をもたらした事実を鑑みれば、あまりにも早急な改革が、社会の混乱や民主化の遅滞を引き起こす可能性もある。

#### (8) グッド・ガバナンスの強化

紛争の長期化によって行政、警察、司法といったあらゆる組織において腐敗が生じ、軍閥の利権が重視され、それがまた紛争を固定化するという悪循環となっている。

また紛争によって多くの適職者が国を離れ、制度を有効に活用する能力が限られている<sup>190</sup>。今後、適切な能力を有した人材を配置しない限り、一般市民の政府に対する信頼は回復せず、不満が高じる可能性がある。

#### (9) 貧困

正確な統計が存在していないことを前提としても<sup>191</sup>、アフガニスタンの貧困は深刻である。長年の紛争により 100 万人以上の生命が奪われ、500 万人以上が難民となった。国民 1 人当たりの国内総生産 (GDP) は、1979 年の 276 ドルから、1985 年には 248 ドルに落ち込んでいる<sup>192</sup>。

<sup>186</sup> *Ibid.*, at 896.

<sup>187</sup> *Ibid.*

<sup>188</sup> International Crisis Group “Peacebuilding in Afghanistan” (2003) *ICG Asia Report No 64*

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> *Ibid.*

<sup>191</sup> アフガニスタン政府による公式の国勢調査の結果は、1979 年以来存在しない (Sultan Barakat “Setting the Scene for Afghanistan’s Reconstruction: the Challenge and Critical Dilemmas” (2002) 235 *Third World Quarterly*).

<sup>192</sup> 深町、小田、前掲注 148



アフガニスタン経済の主軸は農村地帯における農業であり、総人口の80%が農業に従事していた。しかし、耕作可能な土地は紛争によって放棄され、あるいは地雷の敷設、灌漑施設の破壊によって減少している<sup>193</sup>。さらに2000年から2003年にかけての旱魃によって、食糧危機は深刻な状況に陥った。社会基盤であるインフラも紛争によって甚大な影響を蒙り、今後の平和構築の進展を阻害する要因となっている。なお、健康医療、教育に関しては以下の表を参照。

**アフガニスタンにおける人道的緊急状況**

指標	アフガニスタン
人間開発指標のランク	169位 (174ヶ国中)
健康医療へのアクセス率 (1985-93年)	29%
安全な水へのアクセス率 (1990-95年)	12% (地方5%・都市39%)
1人当たりの1日のカロリー摂取量 (1992年)	1,523 (先進国は3,108)
1000人当たりの幼児死亡率 (1993年)	165人
1000人当たりの5歳以下の幼児死亡率 (1993年)	257人
10万人当たりの妊婦死亡率 (1993年)	1,700人、又は640人
平均寿命(1993年)	44歳
成人の識字率 (1993年)	28% (男性45%・女性14%)

出所：Barnett R. Rubin "The Political Economy of War and Peace in Afghanistan" (2000) 28&10  
World Development を基に筆者が作成。

このようなデータが、アフガニスタン国民一般の貧困状況の深刻さを示す。一方、紛争による資源配分や経済格差の変化については、統計と分析が十分に行われていない。

貧困は人々の不満を鬱積させ、タリバーンを生み出す土壌となった。タリバーン消滅後も、依然としてイスラム原理主義の影響は根強く、貧困が継続する限り、新たなタリバーン化の危険性も否定できない<sup>194</sup>。

(10) 民族の対立

民族集団を主体として構成されたムジャーヒディーン各勢力が共産政権の崩壊後、泥沼の内戦に陥ったように、アフガニスタンでは統一的な国民意識が形成されにくく、各民族の利害が前面に押し出され、これが紛争要因の1つとなってきた。もっとも、多民族で構成されるアフガニスタンでは、各民族間の対立は以前より存在していた。しばしば指摘される顕著な例がハズラ人である。ハズラ人はシーア派の少数民族であり、多数派のパシュトゥーン人と長く敵対してきた<sup>195</sup>。こうした傾向は、長引く紛争によって一層強まり、民族集団毎のグループ分けが進んできた<sup>196</sup>。

民族集団のバランスを配慮した政治制度をいかに構築するか、どのようにして一般の人々に根付いた他民族集団への敵対心を融和するかが今後の課題となっている。

<sup>193</sup> The Economist, above n. 174.

<sup>194</sup> Atmar and Goodhand, above n. 178.

<sup>195</sup> マーティンユアンズ著、金子民雄監修、柳沢圭子他訳『アフガニスタンの歴史－旧石器時代から現在まで』明石書店(2002年)

<sup>196</sup> ゲットソン、前掲注 125。

## (11) コミュニティの構成の変化

長期間に及ぶ紛争は人間の移動を誘発した。これにより、既存の伝統的コミュニティの構造に大きな変化をもたらされたと推定される。また一般化することは困難だが、伝統的にコミュニティで指導的立場にあった者（老人や地主等）が不在になる、あるいはそれに代わって新たな有力者が出現するなど、コミュニティの構造変化は多様であろう。

さらに、大規模な難民・国内避難民の帰還、あるいは元兵士の社会復帰は、こうした変化をさらに複雑にするとともに新たな問題を生む恐れがある。「地方の統治制度のあり方」という要因で説明するが、コミュニティの伝統的紛争解決手段である「シューラ」は、こうした変化に適切に対応し得ない場合もあり、暴力を引き起こす要素となり得る。

### 2-2-2 近因

#### (1) タリバーン残存勢力の動向

タリバーン政権が崩壊した後の米国による掃討作戦にも関わらず、その残存勢力がアフガニスタン南西部にて活動を活発化させており、治安が急速に悪化している。パキスタンとの国境沿いに位置する Zabul 州内では、タリバーンが少なくとも4つの地域を支配していることの報告がある<sup>197</sup>。比較的治安が維持されていた首都カブールにおいても、タリバーンによるテロが生じており、アフガニスタンの安全保障を脅かしている。

#### (2) 難民・国内避難民の帰還

2001年12月の時点で難民は450万人以上を数えたが、タリバーン政権崩壊によって大規模な帰還が進んでいる。2001年以降2003年8月の時点までに総計230万人以上がUNHCRのプログラムの下で帰還した。また、30万から100万と推定された国内避難民も帰還が進行し、2003年8月時のUNHCRの発表ではおよそ21万人にまで減少している<sup>198</sup>。他方、治安の悪化、人権侵害の継続、UNHCRのプログラムに係る資金不足により帰還のペースは鈍化している。また、イランやパキスタンでの保護基準の低下により、実際には難民に帰還の圧力がかかっており、帰還の自主性が損なわれているとの指摘もある。

大規模な難民、国内避難民の短期間の帰還は、アフガニスタンの受け入れ能力を越えるものであり、平和構築の進捗に重大な影響をもたらすものとして懸念されている<sup>199</sup>。このため、難民・国内避難民の帰還、再定着に対する援助が必要不可欠であるが、土地をめぐる争い、あるいは既存の住民との間での軋轢等が報告されており、適切に対処しなければ紛争要因となり得ると思料される。

<sup>197</sup> Agence France - Presse "Taliban hold four districts in southeast Afghan province" (10 November 2003) <<http://www.reliefweb.int>> (last accessed 2 January 2004)

<sup>198</sup> UNHCR "Afghanistan Humanitarian Update No. 68" (15 August 2003) <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/afghan?page=news?id=3f3ce07f8> (last accessed 29 December 2003) .

<sup>199</sup> Transnational Islamic State of Afghanistan "National Return, Displacement and Reintegration Strategy for the Year 2" (2003) .

### (3) 軍閥兵士の DDR

地方軍閥の影響と武器の広範囲な普及を抑制するためには、軍閥兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）が必要である。現在、軍閥兵士の総数は十数万人に上ると推定されており<sup>200</sup>、彼らが軍事以外の手段で生計を維持し得るよう支援を講じることが必要であるとともに、DDRは開発と関連づけられなければならない。とはいえ、移行政権は軍閥の協力なくしては維持されず、DDRの促進はかえって社会の緊張を高めるというジレンマについての指摘もある<sup>201</sup>。また、DDRに係る予算不足と実施の遅れも生じている。

### (4) 資源をめぐる競争

資源をめぐる競争の激化が指摘されている。とりわけ、土地と水は最も不足しているところであり、人口の増加、あるいは大規模な難民、国内避難民の帰還によってさらに緊張が高まっている。こうした緊張を解決するためには、暴力に拠らない紛争処理制度が必要であるが、世俗的な法、イスラム法、慣習法が同時に存在するアフガニスタンでは所有権の問題がより複雑であり、競争が紛争にエスカレートする恐れもある<sup>202</sup>。

## 2-2-3 長期化と連続性

### (1) 周辺諸国の軍閥への軍事的支援

アフガニスタンは常に、周辺国から干渉を受けてきた。ムジャーヒディーン各勢力に対する周辺諸国の影響力を狙った財政的、軍事的支援は、紛争を直接・間接的に引き起こすのみならず、紛争を長期化させる要因となってきた。またタリバーンの形成は他国の関与が無ければ成し得なかった。今後のアフガニスタンの安全保障にとって、諸国が軍閥諸派に対して支援を停止することが肝要であるのは当然であるものの<sup>203</sup>、アフガニスタン南部や西部では、周辺諸国が地域軍閥に対して武器や資金の提供を開始し始めているとの情報もある<sup>204</sup>。とりわけ、イランとパキスタンの動向が重要である。

### (2) 周辺諸国の不安定化

周辺諸国の治安面等での安定性が、アフガニスタンの紛争に影響を及ぼす可能性がある。同国を取り巻く周辺諸国の現況は安定しているとは言い難い。とりわけ歴史上、アフガニスタンに対して強い影響を与えてきたパキスタンでは、タリバーン化が深刻であるとされる。パシュトゥーン人を国内に有するパキスタンでこれが進行するならば、アフガニスタンに飛び火する可能性も否定できない。

<sup>200</sup> 川端、前掲注 160。

<sup>201</sup> Alpaslan Ozerdem “Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Former Combatants in Afghanistan: Lessons Learned from a Cross-cultural Perspective” (2002) 23:5 Third World Quarterly, 961.

<sup>202</sup> International Crisis Group “Peacebuilding in Afghanistan” above n. 190.

<sup>203</sup> International Crisis Group “Peacebuilding in Afghanistan,” above n. 190.

<sup>204</sup> 川端、前掲注 160。

### (3) 地方軍閥の支配欲 (greed)

民族集団を中心として構成される地方軍閥の、己の権力を維持、あるいは増大させる支配欲は、アフガニスタンの紛争を長期化してきた要因の1つである。例えば、ソ連軍撤退後、ムジャーヒディーン各勢力の指導者の支配欲は、カブールでの戦闘を泥沼化に導いた要素の1つである。

暫定政権の今後の安定した舵取りのためには、かかる各指導者の欲望を制御し、紛争へのインセンティブを健全な競争に転換することが肝要である。2001年12月のボン合意では、軍閥は今後のアフガニスタンの和平プロセスに一応の同意を示したものの、従来の地方自治の支配の維持を狙う意向は明らかである。

### (4) 武器の流入

武器の流入は、アフガニスタンの紛争を長期化させた。地方軍閥がその支配地域を維持しようとするならば、今後も武器の流入は減少しないであろう。アフガニスタンの安全保障の確立にとって、武器の流入は深刻な障壁となり得ることから、周辺諸国が軍閥に援助を停止すること、地方軍閥の資金源である麻薬の栽培、密輸出を規制すること、兵士の武装解除を図ることが重要と考えられる。

### (5) 地雷・不発弾の広範な存在

国連の推定によれば、現在アフガニスタン全土に500万から700万に及ぶ地雷と75万発以上の不発弾が散在しており、地雷によって推定40万人以上が死傷したとされる<sup>205</sup>。地雷、不発弾の存在は、大量の難民・国内避難民の帰還とその後の再定着を阻害する。のみならず、耕作可能な土地の使用が制限され、既に緊張が高まっている土地をめぐる紛争をさらに悪化させ、平和の定着を阻む可能性がある。

### (6) 戦争経済 (麻薬) の存在

グローバリズムの進展により、アフガニスタンの戦争経済にも大きな変化が生じた。ムジャーヒディーン各勢力、タリバーンや地方軍閥は、他国からの軍事、資金面での支援以外にも、麻薬の生産、資金洗浄、あるいは麻薬や宝石の非合法貿易を通じてその活動資金を手に入れていた<sup>206</sup>。とりわけ麻薬は重要な位置を占め、タリバーン政権時に一旦はその生産が禁止されたが、現在は急増しているとの予測もある。1999年時点でのケシの生産量は推定4,581トンであり、これは世界全体のケシ生産量の75%に及ぶものである<sup>207</sup>。

### (7) 暴力の文化

長年の暴力の歴史は、アフガン民衆から、紛争解決手段として暴力を用いることへの抵抗感を

---

<sup>205</sup> Alexander Thier and Jarat Chopra, above n. 179.

<sup>206</sup> The Economist, above n. 174.

<sup>207</sup> Barnett R. Rubin "The Political Economy of War and Peace in Afghanistan" (2000) 28:10 *World Development*

奪った。小火器が普及し人々が自衛のために武器を持つという、いわゆる「カラシニコフ化」が紛争要因となってきた。

さらに、パシュトゥーン人の伝統的行動規範、「パシュトゥーン・ワリ」も暴力の文化の下地として指摘されている。パシュトゥーン・ワリは客人を歓待するといった規範を有する一方で、復讐の伝統も色濃く留めている。復讐は個人あるいは集団に関わらず、数世代にわたって継続される場合もあるという<sup>208</sup>。

アフガニスタンの紛争は、国内の緊張と対外的介入が交錯する中で複雑化していった。都市と地方、現代と伝統、そして民族間の距離は、紛争の長期化とともに拡大し、平和構築の達成を阻むものとなっている。

アフガニスタンにおいては、紛争予防の能力の確立強化、即ち、暴力に拠る問題の解決を回避する制度、民主主義に基づく国家制度の確立が急務であることに異論はなかろう。中でも、民族的にバランスのとれた民主的政治制度・多民族構成の国軍、警察機能の確立、人権に配慮した中立的な司法制度の確立が肝要となる。また、教育や人材育成も緊急の課題である。しかしながら、現況において、性急な民主化や欧米的民主主義の移植という発想が、かえって社会を分断する危険性がある。

中期的には、既存の組織制度をどのように運用・強化するかが鍵となる。例えば、司法制度や行政制度の不備が著しい地方においては、伝統的な紛争管理機能を有するシューラの存在は重要である。また、歴史的に地方を支配してきた軍閥諸派も、当該支配地域の紛争を管理する上での影響力は大きい。一方で、こうした既存の組織制度を利用することは、恣意性をはらみ、結果的に紛争要因を顕在化させる危険と背中合わせである。ドナーの支援政策や事業が、伝統的な組織制度を利用するか、あるいはそれと密接に関係する場合、紛争防止の観点が一層強調されなければならない。

短期的・中長期的な課題が山積する中で、アフガニスタンの復興は、予算不足のみならず、とりわけ地方の治安の悪化によってその進捗が阻まれており、同国における平和構築については悲観的な見方がひろがっている。

---

<sup>208</sup> グットソン、前掲注125。